



ANALISA

1987 – 7

Perspektif Kehidupan Politik Indonesia Post-Pemilu 1987

Evaluasi Kampanye Pemilu 1987

Organisasi Kemasyarakatan dan
Kampanye Pemilu

Pemilihan Umum 1987

Perubahan Peta Politik di DKI Jakarta
Setelah Pemilu 1987

Evaluasi Pemilu 1987 Daerah Jawa Timur



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160.
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	602
Evaluasi Kampanye Pemilu 1987 <i>Tommi LEGOWO</i>	605
Organisasi Kemasyarakatan dan Kampanye Pemilu <i>M. DJADIJONO</i>	628
Pemilihan Umum 1987 <i>M. SUDIBJO</i>	642
Perubahan Peta Politik di DKI Jakarta Setelah Pemilu 1987 <i>Subagyo PARTODIHARDJO</i>	666
Evaluasi Pemilu 1987 Daerah Jawa Timur <i>Wiratmo PRAWIROYUDHO</i>	686
Timbangan Buku Negara dan Masyarakat dalam Sistem Demokrasi <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	700

Pengantar Redaksi

Di Indonesia pemilihan umum telah dilaksanakan sebanyak 5 (lima) kali, yaitu satu kali pada masa demokrasi liberal parlementer dan 4 (empat) kali dalam masa Orde Baru dengan sistem demokrasi Pancasila. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa apa yang namanya Pemilu itu, terutama setelah masa Orde Baru, telah menjadi makin mentradisi, makin menjadi bagian dari kebudayaan politik kita.

Pada setiap Pemilu selalu saja terdapat permasalahan-permasalahan yang menarik untuk dibahas. Pemilu pertama diadakan tahun 1955 dan diikuti oleh 27 organisasi kekuatan sosial-politik (partai politik) di samping peserta perseorangan (independen). Pemilu 1955 itu dimaksudkan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Badan Konstituante. Yang menonjol dari Pemilu pertama itu adalah sifat multi-partai dan multi-ideologi. Perjuangan ideologi-politik masing-masing peserta Pemilu agar dapat dilaksanakan dalam kehidupan politik kenegaraan dan kemasyarakatan telah menjadi tujuan utama.

Pemilu 1971, Pemilu pertama di masa Orde Baru diselenggarakan tanggal 3 Juli 1971 dan diikuti oleh 9 (sembilan) partai politik dan satu Golkar untuk memilih anggota-anggota DPR dan MPR. Pemilu ini dilaksanakan dalam suasana peralihan dari sistem multi-partai kepada sistem kepartaian yang lebih sederhana. Sesuai dengan suasana peralihan, pelaksanaan Pemilu kali ini diwarnai oleh berbagai kelemahan, atau bahkan mungkin juga "kecurangan-kecurangan" tertentu.

Pemilu yang kedua di masa Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977 diikuti oleh tiga organisasi peserta Pemilu, masing-masing adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Seperti halnya Pemilu 1971, Pemilu yang kedua di masa demokrasi Pancasila itu dimaksudkan untuk memilih anggota-anggota DPR dan MPR. Jumlah pemilih terdaftar Pemilu 1977 ini tercatat sebanyak 70.662.155 orang. Hal yang juga cukup menarik adalah bahwa Golkar mengalami kenaikan prestasi di dalam mengumpulkan suara maupun perolehan kursi di DPR. Sementara itu, apabila keempat partai Islam peserta Pemilu 1971 digabung dan dapat dianggap sebagai hasil PPP, maka perolehan kursi PPP di DPR hasil Pemilu 1977 ini mengalami kenaikan sebanyak 5 kursi

(tahun 1971 PPP memperoleh 94 kursi). Sedangkan PDI, apabila hasil kelima partai politik pada Pemilu 1971 yang kemudian berfusi menjadi PDI itu digabungkan dan dapat dianggap sebagai hasil PDI, maka dalam Pemilu 1977 ini PDI mengalami penurunan sebanyak 1 kursi (tahun 1971 PDI mendapatkan 30 kursi di DPR).

Hal lain yang juga cukup menarik dan menjadi gambaran peta kekuatan-kekuatan politik dari pelaksanaan Pemilu 1977 itu adalah bahwa ia merupakan Pemilu pertama bagi PPP maupun PDI setelah diadakan fusi pada tahun 1973. Namun demikian, ternyata PPP mampu menaikkan prestasinya bila dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya. Sementara itu Partai Demokrasi Indonesia mengalami penurunan prestasi bila dibandingkan dengan prestasinya pada Pemilu 1971. Apalagi bila dibandingkan dengan hasil Pemilu 1955, penurunan prestasi PDI dalam Pemilu 1977 itu sangat drastis. Di samping itu, hal lain yang menarik adalah bahwa Pemilu 1977 tersebut adalah yang pertama kali setelah Orde Baru berhasil menelorkan Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya (UU No. 3 tahun 1975) yang mewajibkan setiap organisasi kekuatan sosial-politik (PPP, Golkar dan PDI) berasaskan Pancasila dan UUD 1945, meskipun masih diperbolehkan pula menggunakan asas ciri masing-masing.

Pemilu berikutnya dilaksanakan pada tanggal 4 Mei 1982 diikuti oleh 3 kekuatan sosial-politik. Pemilu 1982 itu merupakan pengalaman kedua bagi PPP dan PDI, sedangkan bagi Golkar merupakan pengalaman ketiga. Prestasi kedua partai mengalami penurunan bila dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya (1977), sedangkan Golkar, kemungkinan besar karena telah mengalami tiga kali Pemilu dengan tanda gambar yang sama, maka perolehan kursi maupun suaranya meningkat tajam.

Tentang Pemilu 1987 yang baru lalu, terdapat juga hal-hal yang menarik, baik mengenai aspek-aspek pelaksanaan kampanye setelah Pancasila diterima sebagai asas tunggal oleh orpol dan ormas maupun aspek keikutsertaan organisasi kemasyarakatan dalam kampanye. Di samping itu, Pemilu 1987 tentu akan menghasilkan peta kekuatan sosial-politik yang baru secara nasional maupun pada tingkat daerah.

Kampanye Pemilu 1987 juga berada dalam suasana transisi, yaitu dari pola lama yang lebih menekankan kampanye lapangan menjadi kampanye yang lebih banyak bersifat tertutup atau terbatas. Namun dalam kenyataannya pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu masih banyak yang bersifat lapangan dengan tema program setiap organisasi kekuatan sosial-politik peserta Pemilu.

Bagaimana pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 lebih lanjut dikupas oleh Tommi LEGOWO dalam artikel EVALUASI KAMPANYE PEMILU 1987. Selanjutnya, terkait dengan evaluasi kampanye 1987 itu, ditinjau pula peranan

organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam pelaksanaan kampanye. Tinjauan ini penting terutama setelah diberlakukannya UU No. 3 tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya serta UU No. 8 tentang Organisasi Kemasyarakatan telah dilakukan penataan hubungan antara organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan secara lebih fungsional.

Meskipun demikian, dalam praktek kehidupan di lingkungan masyarakat, bangsa dan negara, antara organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan dapat terjadi hubungan timbal-balik yang dapat saling menguntungkan. Bagaimanakah gambaran hubungan organisasi-organisasi politik dengan organisasi kemasyarakatan di masa mendatang diulas oleh M. DJADIJONO dalam tulisannya tentang ORGANISASI KEMASYARAKATAN DAN KAMPANYE PEMILU.

Dari pengamatan atas pelaksanaan kampanye, orang dapat menduga bahwa apabila kampanye Pemilu diikuti oleh sedemikian besar peserta, maka hasil suara/kursi yang didapat oleh OPP yang bersangkutan akan cukup besar pula. Atau dengan kata lain besar dan meriahnya kampanye sesuatu kekuatan sosial-politik peserta Pemilu dijadikan tolok-ukur bagi perolehan suara atau kursi. Meskipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa besar dan meriahnya pelaksanaan kampanye oleh organisasi-organisasi politik peserta Pemilu tidak selalu mencerminkan besarnya prestasi mereka di dalam pengumpulan suara atau kursi di lembaga-lembaga perwakilan. Bagaimana gambaran peta kekuatan sosial-politik hasil Pemilu 1987 yang baru lalu itu ditelaah oleh SUDIBJO dalam PEMILU 1987.

Dalam pada itu, oleh karena daerah pemilihan DKI Jakarta ini merupakan ajang perebutan gengsi dari ketiga partai politik, terutama karena kehidupan politik DKI Jakarta dijadikan barometer kehidupan politik nasional, maka gambaran peta kekuatan politik di DKI Jakarta diuraikan oleh Subagyo PARTODIHARDJO dalam tulisannya, PERUBAHAN PETA POLITIK DI DKI JAKARTA SETELAH PEMILU 1987. Daerah pemilihan lain, yaitu Jawa Timur merupakan basis kekuatan NU, yang untuk Pemilu kali ini menyatakan keluar dari PPP, bahkan akan "menggemboskan" kampanye PPP. Bagaimana hasil/peta kekuatan politik di daerah pemilihan Jawa Timur itu dikaji oleh Wiratmo PRAWIROYUDHO dalam tulisannya, EVALUASI PEMILU 1987 DAERAH JAWA TIMUR.

Tema-tema itu menjadi pusat perhatian ANALISA nomor ini. Tulisan-tulisan itu mungkin dapat memberi gambaran tentang perspektif kehidupan kekuatan-kekuatan sosial-politik maupun organisasi kemasyarakatan di masa mendatang yang diharapkan mengarah kepada makin mantapnya pembangunan politik nasional yang sehat.

Evaluasi Kampanye Pemilu 1987

Tommi LEGOWO*

Pemilihan Umum 1987 telah usai dan hasil-hasilnya pun sudah diketahui masyarakat luas. Sebagai bagian dari proses Pemilu yang penting adalah kampanye pemilihan umum. Kampanye Pemilu sendiri mungkin tidak berpengaruh atas kemenangan atau kekalahan masing-masing kontestan Pemilu. Pada dasarnya dapat diduga bahwa sikap pemilih telah ditentukan jauh sebelumnya. Memang pada situasi dan kondisi tertentu bisa saja terjadi perubahan sikap pemilih sebagai akibat positif atau negatif dari kampanye Pemilu yang dilakukan oleh masing-masing kontestan.

Kampanye merupakan kesempatan bagi para kontestan untuk mengadakan komunikasi langsung dan terbuka dengan para pendukung dan simpatikannya sedemikian rupa sehingga rakyat luas dapat tertarik untuk ikut mendukung mereka. Masyarakat luas di luar pendukung dan simpatikannya biasanya enggan turut serta berkampanye untuk salah satu kontestan tertentu. Kecuali dalam situasi dan kondisi tertentu, rakyat luas dapat secara spontan maupun dimobilisasi untuk turut secara langsung berkampanye bagi salah satu kontestan. Namun terlepas dari persoalan tersebut, kampanye Pemilu sebagai salah satu bentuk partisipasi politik¹ seringkali membawa pesan-pesan tertentu yang sangat bermanfaat bagi usaha-usaha pemenuhan kepentingan bangsa dan negara di masa-masa yang akan datang. Dalam kaitan inilah kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu perlu mendapat perhatian secara saksama.

Kampanye Pemilu 1987 telah berlangsung dengan lancar, aman dan tertib. Dalam empat kali Pemilu selama masa Orde Baru, mungkin baru kali inilah

*Staf CSIS.

¹Partisipasi politik secara sederhana diartikan sebagai kegiatan warga negara biasa yang sengaja maupun tidak sengaja berkaitan, dan karena itu mempengaruhi, kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan. Partisipasi politik ini dapat dilakukan secara pribadi maupun kelompok, spontan maupun dimobilisasi, legal maupun ilegal.

rakyat Indonesia menjalani masa-masa kampanye secara relatif tenang dan tenteram. Ini tidak berarti bahwa rakyat pasif atau acuh tak acuh terhadap politik, melainkan mereka telah menanggapi kampanye secara lebih dewasa, baik dalam sikap, wawasan maupun perilakunya. Meski baru kelihatan pada putaran terakhir masa kampanye, antusiasme rakyat tetap tersentuh sehingga tampak pula bahwa mereka tetap tidak ingin kehilangan "kedaulatan politiknya" dalam keadaan yang bagaimanapun juga. Di beberapa daerah pemilihan tertentu dan dalam beberapa kesempatan kampanye memang telah terjadi beberapa "gesekan" fisik antar-massa yang sedang berkampanye, namun suasana aman, tenteram dan gembira tetap dapat dipelihara di kalangan masyarakat luas. Kampanye Pemilu kali ini memang terasa benar-benar bagaikan "pesta demokrasi"nya seluruh rakyat Indonesia, dan telah memberikan nuansa dan perspektif baru serta maju bagi kehidupan politik bangsa Indonesia pada umumnya.

KAMPANYE UNTUK PENDIDIKAN POLITIK

Beberapa perubahan mendasar, baik dalam konsep, pola maupun pelaksanaan kampanye, telah menjadi modal utama bagi terselenggaranya kampanye Pemilu secara lancar, aman, dan tertib. Perubahan ini selain didasari oleh kehendak bersama untuk tidak mengulangi pengalaman yang merugikan dari kampanye Pemilu seperti pada masa-masa yang lalu,² juga merupakan konsekuensi logis dari diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas semua partai politik dan Golongan Karya dalam lingkup kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan berlandaskan pada UU Pemilu 1985 dan UU Parpol dan Golkar 1985, Pemilu dan kampanye Pemilu 1987 diselenggarakan.

Salah satu perubahan dasar itu menyangkut soal tema kampanye Pemilu. Bila dalam kampanye-kampanye Pemilu sebelumnya, Partai Politik dan Golongan Karya sebagai organisasi peserta pemilihan umum (OPP) boleh mengemukakan tema-tema kampanye yang mencerminkan asas ciri mereka, di samping juga harus mengemukakan program-programnya, maka dalam kampanye kali ini, OPP harus memanfaatkan masa kampanye untuk hanya menampilkan tema-tema kampanye yang mencerminkan program-program pembangunannya sebagai pengamalan Pancasila.³ Dengan Pancasila sebagai

²Himbauan Presiden Soeharto agar diadakan penelitian mengenai cara pelaksanaan kampanye Pemilu yang dapat berlangsung secara lebih baik. Lihat *Kompas*, 14 Mei 1982.

³Lihat *Keputusan Presiden RI Nomor 27 Tahun 1986 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum*, khususnya Pasal 6; bandingkan dengan *Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 1976 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum* dan *Keputusan Presiden RI Nomor 3 Tahun 1982 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum*. Terlihat bahwa di dalam keputusan terdahulu itu tidak terdapat batasan yang

satu-satunya asas OPP, tema-tema kampanye memang tidak bisa lain kecuali merupakan jabaran dan rincian dari asas Pancasila itu sendiri. Dengan ketentuan dasar ini, sebenarnya kampanye Pemilu 1987 telah terhindar dari kemungkinan munculnya pertentangan dan konflik ideologis karena penonjolan-penonjolan asas-asas ciri oleh masing-masing OPP. Secara demikian, kampanye Pemilu yang kelima bagi bangsa Indonesia dapat menjadi ajang dan arena bagi OPP untuk semata-mata menawarkan program-program pembangunannya kepada rakyat banyak. Karena itu, tekanan utama kampanye Pemilu 1987 tertuju pada aspek-aspek kualitatif, baik menyangkut program maupun personalia masing-masing OPP.

Secara formal, kampanye Pemilu diartikan sebagai kegiatan organisasi peserta Pemilu untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya dalam Pemilu anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Namun berbeda dari ketentuan peraturan kampanye Pemilu terdahulu,⁴ ketentuan kampanye Pemilu 1987 menyebutkan bahwa kampanye Pemilu harus disampaikan dengan cara-cara yang bersifat mendidik, meningkatkan kesadaran politik rakyat, menggairahkan pembangunan nasional serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Secara tersirat, ketentuan ini menekankan arti penting dari aspek kualitatif kampanye Pemilu bagi pendidikan politik rakyat. Secara demikian, tidak bisa dihindari untuk mengartikan kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu itu sebagai proses komunikasi politik antara OPP sebagai pemberi informasi di satu pihak dan rakyat sebagai penerima informasi di lain pihak secara timbal-balik sehingga terbangun konsensus-konsensus dan komitmen-komitmen baru tentang usaha-usaha mencapai cita-cita bersama bangsa dan Negara Indonesia.

Dalam kerangka pemikiran itu, kampanye harus memberikan suasana "kebebasan" agar OPP dapat menawarkan program-programnya secara terbuka dan jelas kepada rakyat; sementara rakyat juga bebas, tanpa paksaan dan semacamnya, menilai program-program yang ditawarkan tersebut dan kemudian boleh menolak dan/atau menyetujui program-program itu. Suasana kebebasan yang tumbuh dalam kampanye ini pada dasarnya dapat menunjukkan sejauh mana kemampuan OPP menjabarkan dan mengkomunikasikan program sehingga menarik untuk didengar dan dipertimbangkan oleh rakyat pada umumnya. Demikian pula, karena kampanye 1987 itu bercirikan "program oriented" yang mestinya bersangkut-paut dengan gagasan-gagasan, maka rakyat pun sebenarnya juga dituntut untuk menggunakan sarana berpikirnya agar dapat memberikan penilaian yang sewajarnya atas gagasan pro-

pasti tentang tema dan materi kampanye Pemilu bagi masing-masing OPP, sehingga masing-masing OPP bebas mengemukakan gagasan-gagasannya dan cara-cara melaksanakan gagasan-gagasan tersebut untuk pembangunan bangsa Indonesia.

⁴Ketentuan kampanye Pemilu 1977 dan 1982 menyebutkan bahwa kampanye Pemilu dilaksanakan dengan saksama, tertib, kesatria, jujur dan bertanggungjawab. Lihat *Keputusan Presiden RI Nomor 44 tahun 1976* dan *Keputusan Presiden RI Nomor 3 tahun 1982*.

gram yang ditawarkan tersebut. Secara demikian, kampanye Pemilu ini dapat dilihat pula sebagai mekanisme untuk pendidikan politik dan untuk "job-training" bagi para pemimpin bangsa di masa depan (setidak-tidaknya untuk kurun waktu 5 tahun mendatang).

Meskipun UUD 1945 dan UU tentang Pemilu 1985 tidak secara tersurat menyatakan kampanye Pemilu sebagai suatu mekanisme untuk perekrutan dan latihan bagi para kader-kader calon pemimpin bangsa dan sebagai mekanisme pendidikan politik, jelas bahwa masa-masa kampanye Pemilu sangat mangkus dan sangkil untuk maksud-maksud tersebut. Pada masa kampanye Pemilu itu, masing-masing kontestan beserta calon-calon dan juru-juru kampanyenya (Jurkamnya) dipaksa untuk menunjukkan kemampuannya dalam merumuskan, melontarkan dan merasionalkan program-program organisasi mereka dalam bentuk isu-isu penting dan mendesak tentang usaha-usaha pembangunan bangsa. Tanggapan-tanggapan masyarakat terhadap isu-isu tersebut merupakan cermin aspirasi masyarakat yang belum terumuskan secara baik. Tetapi mungkin pula tanggapan masyarakat itu merupakan reaksi terhadap kondisi-kondisi sosio-ekonomi yang berkembang pada saat itu. Dalam kaitan inilah, para kontestan beserta jajarannya, karena mereka adalah calon-calon wakil rakyat, wajib menangkap pesan dan merumuskan aspirasi yang berkembang di masyarakat itu secara jujur dan benar. Sekali lagi kepekaan menangkap aspirasi dan pesan masyarakat serta kemampuan mereka merumuskannya diuji kembali.

Pada sisi lain, baik secara langsung maupun tidak langsung, rakyat juga mengalami proses pendidikan politik. Materi dan janji program-program yang memenuhi hari-hari kampanye dapat mendekatkan masyarakat umumnya dan generasi muda khususnya kepada nilai-nilai dan lembaga-lembaga politik kemasyarakatan yang berlaku, dan mengajarkan kepada mereka (para pemilih khususnya) tentang karakteristik sistem yang berlangsung dan masalah-masalah bangsa dan negara yang mereka hadapi. Rakyat diperkenalkan pada masalah-masalah ekonomi dan ekologi, pertanian dan pembiayaannya, hak-hak sipil dan tanggung jawab warga negara, dan tentang berbagai macam upaya yang dirancang untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Masa-masa kampanye ini menyediakan kesempatan kepada rakyat untuk mengerti dan memahami mengapa dan bagaimana kontroversi-kontroversi timbul dan kemudian diselesaikan; bagaimana lembaga-lembaga politik merumuskan permasalahan-permasalahan dan memprosesnya untuk dijadikan kebijakan-kebijakan umum; bagaimana janji-janji kampanye dipegang teguh dan dilaksanakan ataupun sebaliknya; bagaimana masa depan bangsa dirancang dan bagaimana masa lalunya diinterpretasikan.

Banyak manfaat yang bisa diungkap mengenai pentingnya kampanye Pemilu bagi proses pendidikan politik bangsa. Kampanye Pemilu, dengan

demikian, bukan sekedar arena dan masa untuk usaha mencari sebesar-besarnya dukungan rakyat atau untuk mencari kemenangan dalam Pemilu, tetapi juga merupakan masa dan arena untuk mencari dan menumbuhkan kesepakatan-kesepakatan baru yang diperlukan guna menyesuaikan dan mempercepat langkah-langkah memajukan dan mensejahterakan kehidupan bangsa.

Konsekuensi potensial dari kampanye Pemilu semacam itu adalah pengaruhnya, baik dirancang maupun tidak disengaja, atas (pelaksanaan) berbagai kebijaksanaan pemerintah. Misalnya, tema-tema yang dikembangkan dalam kampanye yang sifatnya memang pragmatis sebenarnya merupakan tanggapan, entah mendukung, menolak ataupun memberikan pilihan, terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Demikian pula, pawai-pawai kampanye sering membawa pesan-pesan atau simbol-simbol tertentu yang pada esensinya merupakan reaksi massa yang berkampanye itu terhadap situasi dan kondisi kemasyarakatan dan/atau pemerintahan yang berlangsung saat itu. Oleh karena itu, kampanye Pemilu yang berorientasi pada program sebenarnya bisa menjadi ajang "koreksi" masyarakat (sebagian, tentu saja) terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang langsung meng-kena-i keberlangsungan hidup mereka sehari-hari. Secara demikian, masa kampanye Pemilu ini merupakan kesempatan yang terbuka bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung dan nyata dalam kehidupan politik. Pada akhirnya, kesempatan dan pengalaman berpartisipasi politik akan meningkatkan kesadaran politik masyarakat itu sendiri.

Berawal dari dasar pemikiran itu dapat diamati dan dievaluasi penyelenggaraan dan pesan-pesan aspiratif kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu itu. Peranan pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Dalam Negeri dan Lembaga Pemilu sebagai pihak penyelenggara kampanye Pemilu, dan peranan dan sikap ABRI sebagai pihak pengaman penyelenggaraan Pemilu, telah memberikan dukungan dan sumbangan yang berarti bagi terciptanya suasana keterbukaan dan kebebasan dalam kampanye Pemilu itu. Demikian pula, persiapan dan kesiapan OPP dalam menjalani masa kampanye ini telah membuktikan seberapa jauh tingkat kemampuan politik mereka dalam menangkap dan menyalurkan aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang pada akhirnya juga telah menciptakan iklim keberhasilan kampanye Pemilu. Sementara itu, tanggapan masyarakat luas pada umumnya ternyata berbeda dari apa yang sering diperkirakan orang. Antusiasme masyarakat telah menyemarakkan berlangsungnya kampanye Pemilu 1987 secara lebih dinamis dan penuh dengan imajinasi. Meskipun tidak sepenuhnya sesuai dengan harapan sebelumnya, kampanye Pemilu 1987 telah memberikan gambaran tentang kehidupan politik demokrasi Pancasila yang lebih maju dan lebih baik daripada kampanye-kampanye Pemilu pada masa-masa sebelumnya.

PENGORGANISASIAN DAN PENGAMANAN

Salah satu faktor penentu ketenangan pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 adalah tata-laksana dan pengaturan kampanye, yang dalam hal ini dipertanggungjawabkan kepada Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. LPU menyediakan masa waktu untuk kampanye Pemilu 1987 selama 24 hari, terhitung mulai tanggal 24 Maret 1987 sampai dengan tanggal 17 April 1987. Dibandingkan dengan kampanye pada masa-masa sebelumnya, masa waktu kampanye kali ini memang terasa sangat singkat (Tabel 1).

Tabel 1

MASA KAMPANYE PEMILU DARI TAHUN KE TAHUN

Pemilu	Masa Kampanye	Minggu Tenang	Keterangan
1977	60 hari	7 hari	Sulit dicari keterangan yang pasti mengenai penentuan masa waktu ini, kecuali, dilakukan penyempitan-waktu untuk mengurangi kemungkinan kebringasan yang muncul dalam kampanye
1982	45 hari	5 hari	
1987	24 hari	5 hari	

Sumber: 1. Keppres No. 44 tahun 1976 tentang Tatacara Penyelenggaraan Kampanye Pemilu.
 2. Keppres No. 3 tahun 1982 tentang Tatacara Penyelenggaraan Kampanye Pemilu.
 3. Keppres No. 27 tahun 1986 tentang Tatacara Penyelenggaraan Kampanye Pemilu.

Semakin sempitnya masa kampanye dari Pemilu ke Pemilu, selain disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis yakni makin mengurangnya dana pemerintah, juga dan terutama didasari oleh pertimbangan untuk memperkecil muncul dan berkembangnya *kebringasan sosial* dalam masa kampanye itu, yang pada kampanye-kampanye terdahulu dinilai terlalu mengancam keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Memang terbukti kebringasan sosial tidak terjadi pada kampanye Pemilu 1987. Namun begitu perlu diteliti lebih jauh korelasi antara masa kampanye dan intensitas kebringasan sosial. Bagaimanapun juga harus diakui bahwa dengan waktu yang relatif singkat itu kampanye Pemilu ini terasa telah memberi kesan yang lebih baik.

Kampanye Pemilu yang baru lalu itu juga diatur agar masa kampanye OPP yang satu tidak mungkin berbenturan waktu dan tempat dengan masa kampanye OPP yang lain sehingga tidak terjadi pertempuran fisik antar-massa yang berkampanye itu. Salah satu efek kampanye yang mengerahkan massa adalah kecenderungan massa untuk menjadi emosional. Kampanye demikian pada dasarnya bertujuan untuk mempertontonkan kepada simpatisan dan rakyat bahwa kekuatan politik itu benar-benar ada dan kuat (pamer kekuatan). Biasanya tekanan ditujukan pada usaha membakar se-

mangat massa dengan mengeksploitir dan memanipulir hal-hal tertentu yang menonjol. Dalam suasana demikian, emosi massa sangat mudah diarahkan pada hal-hal yang begitu "menguras" perasaan hingga bisa menumbuhkan rasa curiga dan bermusuhan yang mendalam. Akibatnya, sedikit "senggolan" saja bisa menghasilkan kebringasan sosial yang tidak terkendali dan berlarut-larut. Pemisahan waktu dan tempat kampanye telah memperkecil kemungkinan terjadinya bentrokan fisik semacam itu. Tabel 2 dan 2a menunjukkan bagaimana pengaturan waktu dan tempat kampanye di daerah pemilihan DKI Jakarta diselenggarakan.

Tabel 2

PENGATURAN WAKTU KAMPANYE DI DKI JAKARTA

Penyelenggaraan pada tingkat	Tanggal Kampanye			Keterangan
	PPP	Golkar	PDI	
Kecamatan	24-3-1987	25-3-1987	26-3-1987	Bentuk-bentuk kampanye adalah rapat umum dan pawai keliling
Kecamatan	27-3-1987	28-3-1987	29-3-1987	
Kecamatan	30-3-1987	1-4-1987	2-4-1987	
Kecamatan	3-4-1987	4-4-1987	5-4-1987	
Kecamatan	6-4-1987	7-4-1987	8-4-1987	
Kota	9-4-1987	10-4-1987	11-4-1987	
Kota	12-4-1987	13-4-1987	14-4-1987	
DKI	15-4-1987	16-4-1987	17-4-1987	

Tabel 2a

TEMPAT-TEMPAT PENYELENGGARAAN KAMPANYE DI DKI JAKARTA

Penyelenggaraan Tingkat	Jakarta Pusat	Jakarta Selatan	Jakarta Timur	Jakarta Utara	Jakarta Barat
Kecamatan	Lapangan Bola Cideng	Lapangan Bola Jl. Tebet Timur	Lapangan Bola Kramatjati	Stadion Mini	Lapangan Bola Meruya Udik
	Stadion Mini Rawasari	Lapangan Bola Karet Kuningan	Lapangan Bola Kelapa Dua Timur	Lapangan Bola Kompleks AL	Lapangan Orchid
	Lapangan Bola Borobudur	Lapangan Bola Pomad	Lapangan Parkir Pulo Mas	Stadion Mini Pluit	Lapangan Bola Petak Singkiang
	Lapangan Bola Pors	Lapangan Bola Trakindo	Lapangan Buaran Indah	Lapangan Bola Jl. Dobo	Lapangan Bola Pertamina
	Lapangan Bola Lancer	Lapangan Bola Tanah Kusir	Lapangan Bola Pertamina		
	Lapangan Merah	Lapangan Bola Blok S	Lapangan Bola Urip Sumoharjo		
		Lapangan Bola Lebak Bulus			
Kota	Parkir Timur Senayan	Stadion Mini Lebak Bulus	Lapangan Pulo Mas	Stadion Mini	Lapangan Orchid
DKI	Parkir Timur Senayan				

Dalam pengorganisasian ini, Jawa Tengah secara relatif telah tampil sebagai daerah pemilihan yang melaksanakan kampanye paling baik,⁵ sementara Jakarta, Sumatra Utara, Riau dan Yogyakarta mengalami eksekusi kampanye yang berupa bentrokan fisik antar-massa OPP yang sedang berkampanye. Bentrokan tersebut, yang segera dapat diatasi oleh pihak keamanan, mungkin saja diinginkan oleh pihak-pihak tertentu atau sekedar merupakan akibat dari emosi massa yang meluap-luap. Namun khusus di daerah Yogyakarta, bentrokan massa terjadi, di samping karena dua kemungkinan sebab di atas, juga karena pengaturan tatalaksana kampanye. Tempat kampanye antara satu OPP tertentu dan OPP yang lain terpisah cukup jauh, namun kampanye mereka itu diselenggarakan pada waktu yang bersamaan. Hal ini memang masih memberi kemungkinan yang lebih besar bagi terjadinya pertemuan fisik antara massa OPP satu dan yang lain tersebut. Pengalaman itu membuktikan perlunya pemisahan waktu kampanye antara satu OPP dan OPP yang lain.

Pengaturan waktu dan tempat kampanye seperti di atas telah membantu usaha-usaha pengamanan jalannya kampanye Pemilu. Di samping itu, aparat keamanan juga telah melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Setiap pelanggaran atas aturan-aturan umum yang berlaku dan ketentuan-ketentuan kampanye yang ada yang dilakukan baik sengaja ataupun tidak disengaja oleh OPP apa pun dikenai sanksi-sanksi hukum. Memang tetap dirasakan bahwa pada tingkat pedesaan masih terdapat sikap-sikap yang kurang "bijaksana" dari aparat keamanan, khususnya panwaslak, dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul dari dan antar-OPP. Namun secara keseluruhan, suasana yang berkembang dan ditumbuhkan oleh aparat keamanan telah mendukung terciptanya suasana kebebasan yang sangat penting bagi berlangsungnya proses demokratisasi yang bertanggungjawab. Dengan kata lain, rakyat telah setahap-demi-setahap disadarkan bahwa kampanye Pemilu dan Pemilu sebagai cara hidup bukanlah keadaan darurat yang dapat dijadikan alasan untuk melanggar ketertiban umum.

Dari sikap yang ditampilkan oleh aparat keamanan tersebut terlihat bahwa ABRI betul-betul ingin memainkan peran dinamisator dan stabilisator secara baik dan konsekuen dalam mengembangkan kehidupan politik nasional. Secara langsung ataupun tidak langsung, ABRI telah berkampanye untuk Pemilu, meskipun bukan untuk salah satu kontestan Pemilu tertentu. Dengan ungkapan lain, ABRI telah tampil dengan peran "demokratisator." Karena itu, kehadiran ABRI telah mempengaruhi keberhasilan tidak saja kampanye Pemilu tetapi juga Pemilunya sendiri. Citra ABRI umumnya dan aparat kepolisian sebagai penegak hukum dan pengayom masyarakat makin dipercaya oleh masyarakat.

⁵Tercermin dari kampanye OPP yang saling memberikan simpati yang bisa dilihat pada repotase surat kabar, misalnya, *Prioritas*, 11 April 1987.

Satu hal lain dalam pengaturan kampanye ini yang perlu mendapat perhatian lebih besar adalah soal proporsi antara kampanye yang diselenggarakan di "luar gedung" dan di "dalam gedung." Kampanye di luar gedung biasanya berbentuk rapat-rapat umum dan pawai-pawai massal; sedang kampanye di dalam gedung berbentuk diskusi-diskusi tentang tema-tema program. Yang disebut pertama biasanya mengutamakan kuantitas dan biasanya cenderung emosional; sedang yang disebut terakhir lebih menonjolkan segi kualitas dan cenderung untuk rasional. Dalam hal ini, tampaknya kampanye Pemilu yang baru berakhir beberapa bulan yang lalu itu masih menunjukkan frekuensi kampanye di luar gedung yang lebih sering (banyak) daripada di dalam gedung.

PENAMPILAN OPP

Penampilan masing-masing OPP dalam kampanye Pemilu menunjukkan bagaimana tingkat kesiapan mereka dalam menghadapi Pemilu. Secara umum Golkar dapat dikatakan paling siap "tempur" baik dalam adu program, strategi, maupun pengorganisasian. PDI, meskipun agak terlambat, tampak telah berhasil dalam mengkonsolidasi diri. OPP berlawanan Kepala Banteng ini telah mampu membebaskan diri dari kemelut intern selama masa-masa persiapan Pemilu 1987, yang relatif sangat singkat.⁶ Di antara tiga kekuatan sosial-politik peserta Pemilu, mungkin hanya PPP yang mengalami nasib kurang menguntungkan. PPP selama masa-masa persiapan Pemilu masih terus dilanda kekisruhan karena pertentangan pribadi tokoh-tokohnya. Hal ini ditambah lagi dengan kegoncangan dalam mengkonsolidasi kelompok-kelompok basis pendukungnya, terutama karena sikap Nahdlatul Ulama (NU) yang menyatakan diri netral dalam Pemilu kali ini. Kesamaan antara PPP dan PDI adalah dalam hal mengkonsolidasi dana. Keduanya memang harus bekerja keras untuk menutup biaya yang sangat besar bagi kebutuhan kampanye mereka. Praktis dalam pengumpulan sumber dana ini, Golkar tidak mengalami kesulitan apa pun, bahkan terlihat berkelebihan.

Keadaan intern organisasi masing-masing OPP tersebut jelas mempengaruhi kiprah mereka dalam kampanye Pemilu. PPP, misalnya, meski secara formal sudah menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas organisasi, masih juga cenderung untuk mempertahankan ikatan-ikatan lama (tradisional-agama) untuk mempertegas identitasnya. Ada kecenderungan, PPP ingin mempertahankan diri dengan memanipulasi "bahasa-bahasa agama" dalam kampanye; misalnya, dengan pernyataannya yang hendak mengganti GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) dengan GBHH (Garis-garis Besar Haluan Hidup). GBHH dimaksudkan sebagai pedoman untuk tata-perilaku masyara-

⁶Praktis masa konsolidasi itu dilakukan sejak DPP PDI baru hasil Kongres PDI III terbentuk pada Mei 1986.

kat dalam segala aspek hidup dan kehidupannya, yang acuannya adalah aturan dan hukum agama. Akibatnya, PPP harus mengandung risiko ditinggalkan oleh pendukung-pendukung intelektualnya serta golongan masyarakat menengah-terdidik lainnya, yang secara prinsipil telah mengalami perubahan-perubahan dalam sikap politik mereka. Situasi ini, selain merupakan kelanjutan dari pertentangan-pertentangan pribadi antar-tokoh-tokoh PPP, juga merupakan persoalan yang mencerminkan belum tuntasnya penerimaan asas Pancasila sebagai wawasan utama organisasi tersebut. Karena itulah kemungkinan pendukung-pendukung kampanye PPP sebagian besar berasal dari kalangan masyarakat yang mempunyai tingkat kehidupan sosio-ekonomisnya rendah atau lingkungan masyarakat pedalaman (pedesaan). Lingkungan masyarakat demikian ini tampaknya cenderung menonjolkan segi-segi emosional dalam perilaku politiknya. Baik langsung ataupun tidak langsung, kondisi ini jelas mempengaruhi kiprah PPP dalam upayanya merangkul sebesar mungkin pendukung khususnya di daerah-daerah perkotaan.

Tema-tema kampanye PPP yang sebagian besar menekankan atau dikaitkan dengan segi dan aspek kehidupan agama telah berpengaruh besar pada pola gerak kampanye Golkar. Golkar yang seharusnya menampilkan tema-tema pembaruan dan pembangunan, dalam beberapa kesempatan kampanye terlihat sangat "getol" menggunakan dan memanfaatkan tidak saja tokoh dan pemimpin agama tetapi juga "bahasa-bahasa" agama. Akibatnya, citra Golkar sebagai kekuatan pembaharu pembangunan seringkali terendapkan di bawah permukaan.

Di samping itu, Golkar juga banyak menampilkan tokoh dan pemimpin formal (fungsionaris) dalam setiap kesempatan kampanyenya. Di satu pihak, tampilnya para fungsionaris Golkar ini pasti membawa keuntungan khususnya dalam menggaet pendukung di daerah-daerah pedalaman/pedesaan, sebab karakteristik dari kecenderungan pola dan sikap memilih lingkungan masyarakat tersebut sangat dipengaruhi oleh pola dan sikap memilih pemimpin dan tokoh formal.⁷ Di lain pihak, tampaknya para fungsionaris Golkar itu sangat terbatas dalam penggunaan "bahasa politik" untuk menyampaikan program-program pembangunannya. Akibatnya, bagi masyarakat di lingkungan daerah perkotaan, Golkar terkesan sebagai kekuatan sosial-politik yang cenderung konservatif dan reaksioner. Kalaupun Golkar memperoleh dukungan suara yang besar dari masyarakat kota, hal itu lebih disebabkan oleh berfungsinya secara baik "mesin politik" keluarga besar Golkar. Hal ini pun juga tampak dalam setiap kampanye Golkar, yakni bahwa sebagian besar peserta kampanye Golkar berasal dari lingkungan massa keluarga besar Golkar.

⁷Wawancara Harry Tjan Silalahi dengan Kompas memberi gambaran mengenai masih kuatnya sikap dan pola panutan di lingkungan masyarakat tersebut. *Kompas*, 6 Maret 1987; *Tempo*, 28 Maret 1987, hal. 22.

Tampilnya para fungsionaris Golkar serta tokoh dan pemimpin agama yang tampak dominan dalam setiap kampanye Golkar, langsung ataupun tidak langsung, telah memperkecil kesempatan dan peluang bagi kader-kader generasi muda Golkar untuk tampil dan melatih diri dalam berkomunikasi dengan masyarakat. Sebaliknya, tokoh-tokoh muda Golkar, yang penuh dengan potensi kepemimpinan itu, terkesan hanya sebagai "ornamen" dan "pengaman" kampanye Golkar. Tampilnya tokoh-tokoh muda di hadapan massa ini penting, bukan saja karena pentingnya aspek "uji-diri" bagi mereka tetapi lebih-lebih karena aspek terbangunnya kepercayaan masyarakat kepada mereka. Kepercayaan masyarakat pada masa-masa mendatang sewajarnya tidak ditumpukan pada pemimpin-pemimpin Golkar saat ini tetapi calon-calon pemimpin Golkar yang muda-muda itu. Karena itulah, meskipun selalu dihadiri oleh melimpah-ruahnya massa, kampanye Golkar tetap terasa "ampang." Selain itu, tema-tema yang dikembangkan Golkar dalam kampanye-nya terkesan hanya sebagai reaksi saja atas isu yang dikembangkan oleh OPP lain, khususnya PDI.

PDI memang tampil dengan suasana dan wajah baru. Dalam persiapan kampanye Pemilu kali ini PDI tampaknya telah dapat membangun suasana persatuan-kesatuan di dalam organisasinya, baik di tingkat pusat maupun daerah dan dalam hubungan antara pusat dan daerah. Suasana semacam ini jelas berbeda dari penampilan PDI dalam persiapan Pemilu-pemilu yang lalu yang selalu diwarnai oleh pertentangan antara tokoh-tokoh dan pemimpin-pemimpinnya maupun perpecahan organisasi di daerah-daerah. Kemampuan membangun persatuan-kesatuan organisasi secara keseluruhan, selain merupakan suatu prestasi tersendiri bagi tokoh dan pimpinan PDI yang baru itu, sangat mendukung keberhasilan pemunculan PDI dalam rangkaian kampanye-nya. Salah satu faktor penentu dari terbangunnya suasana tersebut adalah ditampilkannya tokoh dan pemimpin muda pada jajaran kepemimpinan PDI. Selain membawa "visi" baru, tampilnya orang-orang muda tersebut juga menyeruakkan tekad dan semangat untuk secepatnya menuntaskan fusi di dalam organisasi PDI. Tekad dan semangat itu sangat mungkin dilaksanakan, karena sebagian besar jajaran kepemimpinan PDI yang baru itu tidak terlalu kuat ikatannya dengan unsur-unsur yang mendasari fusi tersebut. Namun begitu, faktor penting utamanya adalah konsistennya tekad dan semangat itu dilaksanakan.

Perkembangan situasi intern organisasi tersebut jelas berpengaruh positif pada kampanye-kampanye PDI, sekurang-kurangnya kampanye PDI terasa telah memberikan suasana baru dalam kehidupan politik Pemilu saat ini. Tema-tema kampanye yang ditawarkan, meskipun bukan hal atau masalah baru, cukup menarik perhatian orang karena disampaikan dengan menggunakan bahasa politik yang kadang-kadang kontradiktif tetapi merangsang untuk ditanggapi. Di samping itu, PDI juga mampu membangun suasana yang "ac-

ceptable'' untuk semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu, meskipun jumlah pendukung tetap sangat kecil, dalam setiap kampanye khususnya dalam putaran-putaran akhir PDI tampak memperoleh dukungan dan simpati massa yang cukup besar. Karena itu, secara keseluruhan, terkesan bahwa PDI mempunyai dukungan dan sumber dana yang sangat memadai untuk pembiayaan kampanye Pemilunya tersebut.

Banyaknya orang-orang muda yang bersimpati untuk kampanye PDI terutama disebabkan oleh munculnya tokoh dan pemimpin muda yang baik langsung maupun tidak langsung mampu membentuk citra partai sebagai partai masa depan. Karena itu, harapan-harapan baru tampak mulai ditumpukan pada PDI. Hanya sayang, PDI sebagai kekuatan sosial-politik yang cenderung menekankan segi-segi intelektualitas hanya mampu menarik massa di kota-kota besar khususnya di Jawa, bahkan sampai menimbulkan kesan sebagai ''partai politik orang Jawa.'' Kecuali di beberapa daerah di Sumatra, di daerah-daerah lain di Luar Jawa PDI sangat kurang memperoleh dukungan masyarakat.

SIKAP MASYARAKAT

Pada umumnya sikap masyarakat terhadap kampanye Pemilu, khususnya terhadap OPP, kali ini telah relatif lebih maju daripada dalam kampanye-kampanye Pemilu sebelumnya. Memang, sikap yang tampak pada masyarakat kota menunjukkan kecenderungan yang berbeda dari sikap yang ada pada masyarakat pedesaan. Masyarakat kota, khususnya kota-kota besar di Jawa, menampilkan sikap yang kritis dan kreatif. Hal ini mungkin disebabkan oleh tingkat pendidikan yang rata-rata tinggi untuk ukuran Indonesia dan rata-rata memperoleh informasi secara lebih cepat dan banyak mengenai berbagai situasi dan kondisi sosial-ekonomi maupun sosial-politik yang menjangkau lingkup nasional dan internasional. Sikap yang demikian itu telah menjadi landasan bagi berkembangnya sikap terbuka pada masyarakat yang bersangkutan. Artinya, regimentasi ataupun fragmentasi atas dasar fanatisme kepartaian, atau bahkan ideologi, mulai ditinggalkan atau semakin larut, meskipun larutnya fanatisme ini sulit diharapkan dari anggota-anggota masyarakat yang menjadi anggota resmi suatu kekuatan sosial-politik. Secara demikian, pertimbangan masyarakat untuk mendukung atau menolak salah satu OPP tidak lagi didasarkan atas ikatan-ikatan tradisional, melainkan lebih pada kenyataan dan rasionalitas.

Pada sebagian masyarakat pedesaan terlihat bahwa pertimbangan-pertimbangan emosional masih menjadi alasan utama dalam menentukan sikap dukungan mereka terhadap salah satu kekuatan politik peserta Pemilu yang ada. Hal ini tentu bisa dimengerti dalam kerangka pikir mengenai ''pola

panutan'' yang masih kuat pada lingkup masyarakat tersebut. Namun begitu, pada sebagian masyarakat yang lain tampak mulai tumbuh sikap kritis yang didasarkan pada pertimbangan kemanfaatan. Artinya, dukungan kepada salah satu OPP akan diberikan bila secara materiil OPP itu memberikan keuntungan-keuntungan tertentu kepadanya. Pertimbangan kemanfaatan itu juga dilatarbelakangi oleh sifat-sifat konservatisme yang tampaknya menjadi karakteristik masyarakat-masyarakat agraris. Pandangan yang berkembang di lingkungan masyarakat ini adalah bahwa perubahan yang akan terjadi pasti merugikan, atau setidaknya mengganggu, kondisi sosio-ekonominya.

Identifikasi terhadap sikap masyarakat itu pada dasarnya memberikan gambaran bahwa kampanye Pemilu masing-masing kontestan yang menawarkan nuansa kemanfaatan dan nuansa pembaruan akan memperoleh banyak dukungan dan simpati massa. Golkar dengan tema utama ''kesinambungan pembangunan,'' selain memperoleh dukungan massa pedesaan, telah mampu menarik sebagian besar kalangan masyarakat, pengusaha dan bukan pengusaha, menengah ke atas yang secara langsung ataupun tidak langsung telah memperoleh keuntungan dari proses dan hasil pembangunan selama ini. Sementara itu PDI dengan tema kampanye ''peningkatan kualitas kehidupan demokrasi'' telah berhasil menarik dukungan dan simpati kalangan masyarakat yang secara sepintas terlihat menghendaki adanya upaya-upaya pembaruan dalam proses pembangunan nasional dewasa ini. Sedangkan PPP yang menekankan kampanye pada aspek kehidupan beragama dan yang tampaknya telah kehilangan sebagian besar ''panutan-panutan tradisionalnya'' memperoleh sedikit sekali massa pendukung baru. Secara demikian, meskipun ikatan-ikatan tradisional masih mewarnai usaha memperoleh sebanyak mungkin dukungan dan simpati rakyat, khususnya pada masyarakat pedesaan, sebenarnya kegayuhannya sedikit demi sedikit mulai digantikan oleh unsur-unsur yang lebih fungsional dan prospektif, khususnya yang terlihat pada masyarakat perkotaan.

GENERASI MUDA

Di samping untuk pertama kalinya ketiga OPP sama-sama berasaskan Pancasila dalam Pemilu, hal menarik lain yang menjadi karakteristik Pemilu 1987 ini adalah banyaknya para pemilih muda, yakni lebih dari separuh (± 46 juta dari 94 juta pemilih terdaftar) berumur 40 tahun ke bawah, yang berarti mereka tidak mengalami perang kemerdekaan, dan di antaranya, 17 juta orang untuk pertama kalinya menggunakan hak memilih mereka dalam Pemilu. Di kota-kota besar di Pulau Jawa khususnya, generasi muda ini banyak yang cenderung berpartisipasi dalam kampanye PDI, yang terlihat terutama pada kampanye PDI terakhir tanggal 17 April 1987 di Jakarta. Banyaknya generasi muda yang terlibat dalam kampanye PDI belum tentu

berarti bahwa suara mereka pasti untuk PDI.⁸ Namun yang jelas, PDI tampaknya mampu membangun suasana yang sesuai dengan "suasana hati" tidak saja sebagian generasi muda tetapi juga mereka yang hendak melakukan protes terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang dirasakan kurang tepat terutama dalam soal hak-hak politik; kesenjangan pendapatan, keadilan serta pengangguran.⁹ Dalam kaitan ini, tema-tema yang berkisar pada masalah-masalah tersebut cukup menonjol dalam rangkaian kampanye-kampanye PDI.

Gejala dari sikap generasi muda itu memang tidak konklusif karena tidak dapat dibuktikan dengan angka-angka pemilih yang konkret. Namun, bagaimanapun juga, kecenderungan generasi muda itu harus selalu diamati secara seksama dan kontinyu. Pada akhirnya yang dirasakan (meskipun tidak terwujud) oleh masyarakat khususnya di kota-kota besar seperti Jakarta, Bogor, Bandung, Semarang, Yogya dan Surabaya adalah bahwa PDI dapat, entah disengaja atau tidak, menyalurkan aspirasi generasi muda yang sulit dilakukan melalui Golkar yang telah mapan dan cenderung konservatif ataupun melalui PPP yang masih terlalu mengutamakan segi-segi perikatan tradisional. Tampaknya PDI dalam kaitan ini telah mampu memanfaatkan kecenderungan sikap generasi muda ini dalam kampanye terakhirnya khususnya di Jakarta.

Kampanye Pemilu dalam era asas tunggal ini juga menyeruakkan sisi lain dari sikap politik generasi muda pada umumnya. Generasi muda, yang sebagian termasuk kelas menengah karena kedudukan, pekerjaan ataupun kekayaan orang tuanya, tampaknya cukup sensitif terhadap perkembangan masyarakat yang melingkunginya. Boleh dikatakan, mereka ternyata juga menunjukkan sikap ikut prihatin dengan dampak negatif dari pembangunan umumnya, peka terhadap masalah-masalah pembangunan politik dan pemenuhan hak-hak rakyat. Secara umum, "social conscience" yang ditunjukkan generasi muda selama masa kampanye terlihat cukup tinggi,¹⁰ setidaknya mereka berani menyatakan pendapat dan unjuk perasaan meskipun kebanyakan di antara mereka dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat, lingkungan keluarga dan lingkungan sekolah untuk mendukung Golkar. Gejala generasi muda yang aktif dan dinamis ini, khususnya dalam proses pem-

⁸"Survey" yang dilakukan *Tempo*, 2 Agustus 1986 dan *Kompas*, 25 Januari 1987, mengarahkan kepada kesimpulan bahwa kecenderungan sikap memilih generasi muda tertuju kepada Golkar.

⁹Lihat "Survey" yang dilakukan oleh harian *Kompas*, 15 April 1987. Penggemar kampanye PDI adalah kaum muda. Tetapi meskipun tidak sampai menjadi pendapat mayoritas, kekecewaan mereka bukanlah merupakan hal yang bisa diabaikan. Apalagi tuntutan mereka terutama berkisar pada masalah hak-hak rakyat, keadilan sosial dan kesempatan kerja.

¹⁰Jusuf Wanandi, "Setelah Pemilu Usai," *Eksekutif* (Juni 1987): hal. 19-20.

bangunan politik, pada akhirnya akan sangat bermanfaat bagi upaya-upaya bersama penyempurnaan langkah-langkah pembangunan nasional.

ISYU DAN TEMA KAMPANYE

Kampanye Pemilu, selain merupakan pesta demokrasi, juga menjadi "sistem" penghimpun informasi dari rakyat. Informasi itu berbentuk pikiran dan aspirasi yang terungkap selama masa kampanye secara terbuka, suatu kesempatan yang mungkin tidak akan diperoleh pada waktu yang lain. Karena itu, masa kampanye menjadi suatu masa bagi mengalirnya informasi dari rakyat kebanyakan secara lebih terbuka dan bebas.¹¹ Masa yang hanya tersedia setiap lima tahun sekali dan yang menghabiskan biaya besar itu menjadi sangat bermanfaat bukan saja untuk mengalirnya informasi dari bawah yang dapat dipertimbangkan sebagai masukan untuk kebijakan umum tetapi juga untuk "koreksi" rakyat terhadap situasi dan kondisi yang berlangsung saat ini. Pikiran dan aspirasi yang berkembang itu biasanya sangat kaya dengan nuansa dan beragam dalam substansinya.

Beragamnya pikiran dan aspirasi itu memang bisa berkembang menjadi isu selama kampanye. Isyu yang ditangkap, dirumuskan dan kemudian di-suarakan oleh OPP berubah menjadi tema kampanye. Sebaliknya, tema kampanye yang dilontarkan oleh OPP juga dapat berkembang menjadi isu di kalangan masyarakat, yang langsung atau tidak langsung membentuk pikiran dan aspirasi rakyat. Pengamatan atas isu dan tema ini menarik karena keterkaitannya dengan sikap (pikiran) dan tanggapan (tindakan) rakyat terhadap situasi yang berlangsung saat itu, meskipun acapkali pikiran dan tanggapan tersebut tidak selalu terungkap dalam hasil-hasil konkret Pemilu. Isyu dan tema ini meskipun selalu mencakup semua aspek kehidupan yang ada, mungkin sekali hanya satu atau beberapa saja yang menonjol yang mungkin mengendapkan isu dan tema lain yang lebih penting. Penonjolan ini pun dari waktu ke waktu juga berlainan sesuai dengan perkembangan tingkat kehidupan sosio-ekonomi masyarakat itu sendiri yang dengan sendirinya merubah sikap dan tanggapan mereka terhadap kehidupan politik pada umumnya. Hal demikian ini bisa diamati secara sepintas dengan menengok pengalaman-pengalaman kampanye Pemilu yang lalu, yang pada akhirnya menunjukkan bahwa tema dan isu kampanye juga berpengaruh atas ketenangan, ketentrangan dan keamanan kampanye itu sendiri.

Kampanye Pemilu 1971 memang telah diwarnai oleh tema-tema program pembangunan. Kampanye yang diikuti oleh 9 partai politik (lama) dan satu kekuatan politik baru yaitu Golongan Karya tampaknya masih sangat dipengaruhi oleh latar-belakang kepartaian yang majemuk pada tahun 1955, yakni

¹¹*Kompas*, 2 Juni 1987.

terjadinya persaingan antara partai-partai kontestan dengan menampilkan tema-tema yang memonopoli kebenaran dalam bidang kenegaraan maupun kehidupan spiritual, yang dinyatakan sebagai program-program pembangunan nasional yang paling baik untuk memajukan bangsa dan Negara Indonesia. Golkar, misalnya, selalu menandakan bahwa dirinyalah yang membangkitkan Orde Baru, yang meletakkan garis baru dalam bidang pembangunan bangsa.¹² Sementara itu, partai-partai yang berasaskan agama, khususnya Islam, acapkali menekankan bahwa umat Islam-lah yang lebih berhak atas Pancasila karena sebagian terbesar rakyat Indonesia adalah umat Islam.¹³ Demikian juga partai yang bercirikan nasionalis, seperti PNI, dalam kampanyenya tidak ragu-ragu untuk mengatakan bahwa dirinya yakin akan menang karena berada di pihak yang benar.¹⁴ Meskipun kampanye ini dicanangkan sebagai kampanye program, tema-tema kampanye yang dikembangkan oleh OPP sangat bersifat emosional dan konfrontatif.

Isyu yang berkembang selama masa 2 bulan kampanye Pemilu tersebut adalah soal pelaksanaan Pemilu yang demokratis, bebas dan rahasia. Tampaknya pula isyu ini sangat kuat sehingga mengendapkan tema-tema program yang disuarakan oleh OPP. Munculnya isyu soal Pemilu tersebut dilatarbelakangi oleh suasana yang dirasakan tidak adil dan intimidatif yang diciptakan oleh "kekuatan-kekuatan tertentu" untuk memenangkan Golkar. Misalnya, munculnya Permen 12 dan lahirnya Kokarmendagri dan hidupnya kembali GUPPI dinilai sebagai langkah-langkah yang tidak "adil" yang memojokkan keberadaan partai-partai politik.¹⁵ Karena itu pula, tidak jarang pemerintah dikatakan telah menjadi "bulldozer" yang meratakan jalan menuju pemilihan umum untuk kemenangan Golkar.¹⁶ Reaksi masyarakat terhadap suasana itu tercermin pada sikap mahasiswa yang mengorganisir diri untuk memprotes pelaksanaan kampanye Pemilu. Pada tanggal 28 Mei 1971, gerakan mahasiswa itu dicetuskan sebagai Golongan Putih (Golput) dengan menggunakan lambang seperti tanda gambar Golkar namun dengan ruang kosong putih

¹²A. Samsudin, dkk., *Pemilihan Umum 1971* (Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1971), hal. 104.

¹³*Ibid.*, hal. 88, 90, 98-100, 124.

¹⁴*Ibid.*, hal. 118.

¹⁵Permen 12 adalah Peraturan Menteri (Dalam Negeri) No. 12 tahun 1969, yang berintikan antara lain bahwa anggota-anggota departemen hanya boleh memberikan loyalitas kepada bangsa dan negara, bahkan jika perlu melarang warga departemen untuk masuk partai politik. Kokarmendagri (Korps Karyawan Pemerintah Departemen Dalam Negeri) bertujuan agar pegawai negeri yang bersangkutan menanggalkan keanggotaan kepartaian atau keormasannya dan menjadi anggota Kokarmendagri. GUPPI adalah saingan bagi Majelis Ulama untuk menggarap massa Islam agar memilih Golkar. Lihat, Daniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia," *Prisma*, (September 1982): hal. 31.

¹⁶*Ibid.*

semata-mata. Gerakan yang serupa berjangkit di mana-mana seperti di Bandung, Bogor, Surabaya, dan Yogyakarta. Golput menganggap bahwa aturan main telah dilanggar, dan sebab itu mereka berkampanye supaya orang ikut pemilihan dengan kebebasan penuh untuk memilih apa saja.¹⁷

Kampanye Pemilu 1977 ditandai oleh warna baru kehidupan kepartaian di Indonesia. Kali ini kampanye diikuti oleh 2 partai politik¹⁸ dan satu Golongan Karya. Secara demikian bisa dikatakan, Golkar menjadi peserta yang sudah "berpengalaman," sedangkan kedua partai politik (PPP dan PDI) adalah peserta "baru" yang "tidak mempunyai pengalaman berkampanye" di dalam pemilihan umum sebelumnya. Keadaan demikian ini membawa suasana yang amat penting bagi parpol dalam suatu proses Pemilu yang pada gilirannya juga penting bagi massa pemilih. Di pihak partai hal itu berarti ia harus mampu merumuskan dan menampilkan siapa dirinya karena itu identitas partai menjadi taruhan. Pada gilirannya, massa pemilih harus mengenali apa/siapa partai-partai tersebut. Karena itu hal lain yang penting adalah identifikasi partai yang jelas bagi massa. Dalam hubungan ini, Golkar menjadi satu-satunya peserta Pemilu 1977 yang telah mempunyai "identitas" yang jelas.¹⁹ Keadaan ini mengembangkan suasana kampanye Pemilu 1977 yang hampir tidak jauh berbeda dari suasana pada kampanye Pemilu sebelumnya.

Tema-tema kampanye yang didasarkan pada program-program pembangunan OPP memang dicanangkan sebagai inti kampanye 1977. Pada awalnya Golkar memang mengembangkan tema sentral "Peningkatan Pembangunan dan Pemerataan Hasil-hasilnya,"²⁰ sementara PPP bertekad untuk "memperjuangkan agar rakyat bisa menikmati hasil-hasil pembangunan,"²¹ dan PDI berbicara soal pembangunan demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.²² Namun tema-tema kampanye itu tampaknya tidak menyambung pada aspirasi dan pikiran rakyat, karena suasananya memang tidak mendukung untuk hal tersebut.

¹⁷Samsudin, *Pemilihan Umum 1971*, hal. 125-127.

¹⁸"Proses fusi secara institusional selesai dengan terbentuknya 2 partai politik baru. Kelompok Nasionalis yang kemudian disebut Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari Partai IPKI, Partai Katolik, Parkindo, Partai Murba dan PNI pada tanggal 10 Januari 1973 mengokohkan diri dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Kelompok Spirituil yang kemudian disebut Kelompok Persatuan pada tanggal 13 Februari 1973 mengokohkan diri dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang berakar pada Partai NU, PMI, PSII dan Partai Islam Perti.

¹⁹Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia," hal. 35.

²⁰*Suara Karya*, 21 Maret 1977.

²¹*Merdeka*, 31 Maret 1977.

²²*Merdeka*, 9 Maret 1977.

Sikap-sikap oposan terhadap Golkar tetap berkembang. Ini dengan sangat efektif dimanfaatkan oleh PPP, yang tampaknya segera menemukan identitasnya dengan mengungkap isu agama. Isyu ini ternyata disambut hangat tidak saja oleh para pemilih tradisional, yaitu umat Islam yang bernaung di bawah organisasi-organisasi Islam atau organisasi politik pendukung PPP, tetapi juga pegawai negeri serta pendukung "rasional" yakni orang yang mendukung PPP karena menganggap sebagai alternatif.²³ Dengan demikian, isu agama yang dikembangkan PPP menjadi sangat dominan mewarnai kampanye 1977. Karena itu pula, Golkar²⁴ secara sadar harus melawan arus yang berkembang itu, meskipun harus mengendapkan tema-tema programnya, dengan mengumandangkan bahwa "tidak benar orang yang masuk Golkar adalah kafir." Upaya utama Golkar dalam kampanye ini adalah mementahkan identitas dan proses identifikasi massa Islam yang berhasil digalang PPP.²⁵ Akibatnya, tema-tema yang memonopoli kebenaran,²⁶ yang tidak jauh berbeda dari kampanye 1971, berkembang demikian gencar sehingga mudah sekali bagi bangkitnya emosi massa yang konfrontatif.

PDI menjadi partai politik peserta Pemilu yang tenggelam di antara dua OPP lain yang saling bersaing memperebutkan dukungan massa. Praktis PDI belum mampu membangun identitas yang bisa mendukung usaha identifikasi oleh massa, meskipun telah mencoba dengan memunculkan diri sebagai partai yang bercirikan demokrasi, kebangsaan dan keadilan sosial serta berusaha membangun citra sebagai partai rakyat kecil. Salah satu sebabnya mungkin adalah sifat heterogenitas yang ada dalam PDI, sehingga tidak ada kesamaan jalan pikiran sedikit pun di antara unsur-unsurnya.²⁷ Secara demikian, tema-tema kampanye yang ditawarkannya juga tidak mampu mendapatkan tanggapan dari masyarakat, yang memang telah disuasanai oleh persaingan pengaruh antara semboyan-semboyan ideologis-agama di satu pihak dan semboyan-semboyan pembangunan dan modernisasi di lain pihak.

Pada kampanye Pemilu yang ke-3 tahun 1982 tampaknya telah berlangsung pergeseran tema dari kemutlakan ke arah slogan dan paradigma pembangunan. Situasi yang berkembang sebelumnya memang telah dibangun secara kondusif untuk kampanye Pemilu yang didasarkan pada program-

²³Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia," hal. 36.

²⁴Golkar berusaha keras untuk mengkomunikasikan identitasnya sebagai suatu kekuatan sosial-politik yang terdiri dari manusia-manusia modern yang mengusahakan modernisasi dan pembangunan Indonesia.

²⁵Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia," hal. 36.

²⁶PPP mengaku dirinya sebagai satu-satunya wadah bagi umat Islam, sedangkan Golkar menganggap dirinya sebagai satu-satunya kekuatan politik pembaharu yang memacu pembangunan dan demokrasi.

²⁷Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia," hal. 36.

program pembangunan, meskipun tetap ada celah-celah yang dapat menjadi sumber persaingan kemutlakan antar-pandangan-pandangan ideologis. Tema-tema kampanye mengenai program-program pembangunan memang telah tampak dikumandangkan baik oleh Golkar, PPP maupun PDI yang disertai oleh nuansa-nuansa yang mencerminkan asas cirinya masing-masing. Masyarakat mulai mengenal secara lebih pasti siapa dan apa Golkar, PPP dan PDI itu.

Golkar menampilkan tema utama "Kesinambungan, Peningkatan dan Pemerataan Pembangunan serta Hasil-hasilnya"; PPP mengumandangkan tema "Dengan Aklak yang mulia kita membangun Indonesia,"²⁸ dan PDI tampil dengan tema utama "Pembangunan Demokrasi Pancasila di Segala Bidang." Tidak berbeda banyak dari kampanye Pemilu 1977, kali ini Golkar dan PPP juga muncul sebagai dua kekuatan besar yang saling bersaing ketat, sementara PDI tampak cenderung untuk selalu ikut memeriahkan kampanye PPP.²⁹ Meski PDI telah berusaha mengidentifikasi diri sebagai partai orang kecil, tampaknya sangat tidak efektif untuk menarik massa pendukung³⁰ kampanye yang secara kasar telah terbagi antara massa pendukung Golkar dan massa pendukung PPP. Demikian pula, kampanye Pemilu 1982 juga diwarnai oleh berkembangnya isu-isu yang sifatnya sangat kontradiktif.

Kampanye PPP, yang selalu mewarnai tema-tema programnya dengan asas ciri, secara emosional mampu menarik massa bukan saja dari pendukung-pendukung tradisional tetapi juga dari generasi muda dan mereka yang hendak melakukan protes kepada pemerintah (Golkar).³¹ PPP telah mampu menunjukkan dirinya sebagai suatu kekuatan alternatif bagi pembangunan nasional. Di samping isu mengenai pelaksanaan Pemilu secara langsung, umum, bebas dan rahasia, isu-isu yang menonjol adalah soal pertentangan kaya-miskin, kebebasan dan hak-hak politik rakyat, serta soal pelayanan pendidikan termasuk soal libur-puasa. Ini tampaknya merupakan suatu reaksi dan jawaban terhadap situasi yang berkembang pada saat itu yang tampaknya mendapat saluran di PPP. Beberapa juru kampanye PPP mengakui, secara sengaja atau tidak, menjanjikan suatu suasana kontradiktif, misalnya, antara majikan dan buruh, lapisan masyarakat kaya dan miskin dan sebagainya.³² Isu-isu semacam itu rupanya juga telah menciptakan citra bahwa Golkar adalah pihak yang "kaya" di satu pihak, dan PPP -- dan dalam batas tertentu

²⁸*Pelita*, 16 Maret 1982.

²⁹*Merdeka*, 21 April 1986.

³⁰Lihat, Leo Suryadinata, *Political Parties and the 1982 General Election in Indonesia* (Singapore: ISEAS, 1982), hal. 48.

³¹*Kompas*, 3 April 1982.

³²*Suara Karya*, 5 April 1982.

PDI -- sebagai pihak yang miskin.³³ Oleh sebab itu tidaklah mengherankan bila kampanye-kampanye Golkar hanya diikuti oleh massa pendukung tetapnya yang tergabung dalam jajaran Keluarga Besar Golongan Karya. Keadaan demikian menunjukkan masih sangat menonjolnya segi-segi emosional dalam kampanye, yang secara tidak terduga diawali oleh suatu peristiwa emosional yang konfrontatif, yakni peristiwa Lapangan Banteng 18 Maret 1982.

Di balik hingar-bingarnya kampanye Pemilu 1982 itu sebenarnya tersirat suatu masalah fundamental bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, yakni pertentangan antara ideologi-agama (Islam) dan Pancasila. Kehidupan politik nasional menjelang kampanye Pemilu memang ditandai oleh gejala meningkatnya gerakan-gerakan "Islam-militant" yang anti-Pancasila.³⁴ Pertentangan ini juga tercermin dalam kampanye Pemilu. Dalam pidato kampanyenya, Menteri Dalam Negeri, Amir Mahmud, menyatakan bahwa Pancasila adalah satu-satunya Ideologi bangsa Indonesia, namun saat ini ada sekelompok orang Indonesia yang ingin menggantikan Pancasila dengan Ideologi lain yaitu Islam. Demikian pula, Ketua Umum Golkar, Amir Murtono, menekankan bahwa pemilihan umum adalah suatu peristiwa politik, bukan suatu pilihan agama ataupun ideologi.³⁵ Persoalan ini tampaknya memang harus muncul, sebab dengan itu rakyat Indonesia semakin membulatkan tekadnya untuk segera menyelesaikan persoalan-persoalan ideologis yang telah terbukti mengancam keutuhan persatuan-kesatuan-nya.

Kampanye Pemilu 1987 berjalan dengan suasana yang baru. Ketiga OPP tampaknya benar-benar hendak berkampanye dengan program-program pembangunan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 semata-mata. Golkar tampil dengan tema utama "makin memantapkan pelaksanaan demokrasi, konstitusi dan hukum." PDI mengeluarkan tema pokok peningkatan kehidupan demokrasi politik, ekonomi dan sosial-budaya. PPP, dengan kondisi yang lain samasekali dari kondisinya pada tahun 1982, memusatkan tema pada pendidikan dan pemerataan. Tema-tema tersebut dalam pengungkapan penjabarannya memang sulit dibedakan antara yang satu dan yang lain dalam soal materi, meskipun cara penyampaiannya berbeda-beda antara OPP yang satu dan yang lain. Namun tema-tema itu secara spontan mendapat sambutan dan tanggapan yang positif dari kalangan masyarakat luas. Dan karena suasana kebebasan ada, tampak tema-tema kampanye itu bersambut dengan pikiran dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Secara demikian, isi dan pesan

³³FEER, 23 April 1982, hal. 24; juga, Suryadinata, *Political Parties and the 1982 General Election in Indonesia*, hal. 48.

³⁴Gejala meningkatnya gerakan Islam militan itu tercermin pada Pidato Presiden Soeharto di hadapan ABRI yang intinya menandakan perlunya kewaspadaan karena masih adanya "kekuatan-kekuatan" yang anti-Pancasila. Lihat *Tempo*, 14 Juni 1980, hal. 8.

³⁵*Kompas*, 22 April 1982.

yang terkandung di dalam kampanye menjadi bermakna, bukan asal bunyi. Karena itu, orang kemudian tertarik untuk mendengar PDI yang hendak menjadi penyalur dan pembela rakyat kecil; juga kepada PPP yang akan mengikis habis korupsi dan penyelewengan; dan orang pun juga antusias mendengar pimpinan Golkar yang berulang kali menegaskan bahwa selain melanjutkan pembangunan, Golkar akan berdaya-upaya menjembatani kesenjangan sosial.³⁶ Kampanye 1987 telah mensuratkan sederetan persoalan pokok yang harus dihadapi dan ditanggung oleh seluruh rakyat Indonesia secara bersama-sama.

Rupanya persoalan-persoalan yang menyangkut perikehidupan hak-hak asasi, hak dan kewajiban pokok rakyat, telah menjadi persoalan yang termasuk menempati urutan pertama.³⁷ Persoalan ini tampak masuk akal sebagai urutan yang pertama bila dilihat dalam kerangka pikiran bahwa perubahan orientasi dan struktur politik yang dikembangkan selama lebih dari 20 tahun terakhir ini cenderung semakin mengarah kepada suatu proses politik yang berada di seputar "supra struktur" semata, sementara proses dalam jalur "infra struktur" menjadi tertinggal. Dengan kata lain, rakyat tampak mulai merasakan kurang diikutsertakan dalam proses politik; rakyat kurang memperoleh saluran yang memadai bagi kehidupan hak-haknya. Pernyataan atas perasaan ini secara langsung tampak tidak saja dalam kampanye-kampanye tertutup tetapi juga dalam pawai-pawai kampanye partai politik.

Persoalan lain berkisar seputar masalah pemerataan dan lapangan kerja. Pemerataan cukup jelas maknanya. Ia merupakan istilah yang lebih teknis atau kurang politis dari keadilan sosial. Demikian pula dengan soal lapangan kerja. Tak ada yang bisa menolak bahwa persoalan tersebut memang harus segera diupayakan pemecahannya, meskipun begitu kompleks kaitan dan cakupannya. Kedua persoalan ini tampaknya telah menyebabkan kesenjangan sosial yang makin meluas, dan kesenjangan sosial ini merupakan keadaan di mana setiap orang dapat menyaksikannya sendiri. Persoalan-persoalan ini, meski lebih sering dinyatakan dalam simbol-simbol, membawa pesan yang sangat jelas.

Masalah pemerintahan yang bersih dan berwibawa juga menonjol dalam tema-tema kampanye ini. Ketiga OPP mengungkapkan secara berulang-ulang persoalan tersebut, yang secara spontan memperoleh tanggapan positif dari masyarakat luas.³⁸ Ini berarti keprihatinan tentang perlunya pemerintahan yang bersih dan berwibawa tidak hanya dirasakan oleh PDI, PPP ataupun Golkar tetapi juga masyarakat pada umumnya. Pemerintahan yang bersih dikaitkan dengan kasus-kasus penyalahgunaan wewenang. Adapun gejala

³⁶*Kompas*, 2 April 1987.

³⁷*Kompas*, 7 April 1987.

³⁸*Kompas*, 13 April 1987.

yang diamati dan diketahui oleh masyarakat rupanya bukan segi-segi hukumnya, pelanggaran-pelanggarannya menurut hukum, melainkan gejala dan akibat sosialnya.³⁹ Langsung ataupun tidak langsung, gejala itu telah memperlebar kesenjangan sosial dan akibatnya tertuju pada makin kuatnya kecemburuan sosial di kalangan masyarakat.

Persoalan-persoalan di atas, di samping persoalan lain seperti pemerataan pendidikan, penataan kehidupan ekonomi yang lebih sehat dan penataan kehidupan politik selanjutnya, merupakan isu-isu utama yang sangat menonjol selama masa 24 hari kampanye Pemilu. Kelebihan kampanye yang ke-5 bagi bangsa Indonesia ini adalah bahwa keadaan yang setiap hari sudah dilihat oleh masyarakat dapat diangkat menjadi isu dengan disertai kesadaran politik. Karena itu, pesan yang hendak disampaikan tampak menjadi makin jelas tidak saja bagi masyarakat luas tetapi juga bagi para penyelenggara pemerintahan. Isu-isu ini pula yang telah membedakan kampanye Pemilu 1987 dari kampanye-kampanye Pemilu sebelumnya.

PENUTUP

Kampanye Pemilu 1987 telah berlangsung lebih baik daripada kampanye-kampanye Pemilu terdahulu, meskipun masih sulit untuk dinilai "berhasil" dengan baik. Pengaturan dan tatalaksana kampanye, sikap aparat keamanan dan tema-tema kampanye merupakan beberapa hal pokok yang mendukung terselenggaranya kampanye Pemilu secara aman, lancar dan tertib. Namun karena kampanye itu bukan sekadar menyangkut hal-hal yang teknis-operasional, harus diakui bahwa sebagai kampanye yang seharusnya mengungkap program-program pembangunan, kampanye yang baru lalu itu belum secara gamblang menunjukkan hal tersebut. Gagasan dan pemikiran yang dibawa oleh OPP tampaknya belum dapat sepenuhnya mengisi hari-hari kampanye yang disediakan, sehingga terlihat bahwa kampanye yang baru lalu itu masih mengandalkan bentuk-bentuk rally dan pawai massal, hanya saja sikap-sikap emosional-konfrontatif massa sudah makin berkurang. Terkait dengan itu, beberapa upaya untuk penyempurnaan pelaksanaan kampanye Pemilu yang berorientasi pada program kiranya perlu dilakukan sebagai persiapan untuk kampanye Pemilu pada lima tahun mendatang.

Kampanye yang berorientasi program tampaknya kurang memadai bila diselenggarakan hanya dalam jangka waktu kurang dari satu bulan. Terlihat bahwa dalam masa kampanye yang lalu meskipun usaha dilakukan cukup optimal, ketiga OPP ternyata belum mampu menjabarkan, menjelaskan serta merinci program-program secara gamblang. Yang terjadi malahan penyederhanaan program dalam tema-tema yang sloganistik karena kesempatan sangat

³⁹*Ibid.*

terbatas. Ini menyebabkan kampanye kembali ke pola lama yang didominasi "yel dan slogan." Kampanye semacam ini memang bermanfaat bagi proses pendidikan politik terutama di dalam pengenalan tentang kegiatan politik riil yaitu pengerahan massa. Namun kampanye jelas akan lebih bermanfaat bila ia mampu mendukung terselenggaranya proses komunikasi (politik) yang rasional-persuasif. Karena itu, seyogyanya untuk yang akan datang kampanye Pemilu yang benar-benar menjelaskan program-program dipisahkan dan dibedakan dari kampanye Pemilu yang bersifat "pesta-pora" atau pengerahan massa. Yang pertama perlu diberi masa relatif lama antara 6 bulan sampai 1 tahun dan yang kedua cukup disediakan waktu 2-3 minggu sebelum hari pemungutan suara. Banyak manfaat dari pengaturan kampanye seperti itu tidak saja bagi rakyat tetapi juga bagi OPP, pemerintah maupun aparat keamanan.

Salah satu manfaat itu adalah terdorongnya masing-masing OPP untuk saling bersaing meningkatkan kualitas dirinya baik menyangkut personalianya maupun organisasinya. Jangka waktu yang relatif lama untuk menjelaskan program-program itu akan menguji kapasitas dan kredibilitas mereka di hadapan rakyat. Demikian pula, pengaturan kampanye seperti itu akan mendorong berkembangnya tata-hubungan yang kreatif dan dinamis antara OPP dan organisasi-organisasi kemasyarakatan (ormas). Ormas sebagai wadah berkumpulnya bagian-bagian masyarakat atas dasar fungsi dan profesi merupakan potensi/sumber informasi yang akan diperlukan oleh OPP terutama untuk penyusunan dan pengembangan program-program mereka agar sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat banyak. Ormas-ormas pada dasarnya mencerminkan perkembangan aspirasi dan kepentingan rakyat tersebut. Dengan demikian kampanye itu juga akan mendorong peningkatan kualitas ormas-ormas itu sendiri. Tentu dalam kaitan ini tata-hubungan itu dikembangkan bukan atas dasar perikatan emosional melainkan atas dasar kepentingan dan imbal-jasa.

Kampanye Pemilu memang tidak akan menyelesaikan persoalan-persoalan yang berkembang di dalam proses kampanye itu sendiri. Ia hanya sekadar masa untuk mengungkap, memberitahukan, bahwa masih ada persoalan-persoalan yang perlu segera diselesaikan. Pengaturan kampanye seperti tersebut di atas kiranya akan membuka kemungkinan baru bagi proses kampanye Pemilu yang tidak hanya sekadar masa untuk mengungkap masalah tetapi juga sekaligus masa untuk menawarkan berbagai jalan penyelesaian masalah-masalah itu. Dengan itu semua, maka kehidupan demokrasi Pancasila kiranya dapat berkembang lebih maju lagi.

Organisasi Kemasyarakatan dan Kampanye Pemilu

M. DJADIJONO*

PENDAHULUAN

Menurut ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, kampanye hanya dilakukan oleh pengurus dan/atau anggota tiga OPP yang bersangkutan dengan tema program tiap OPP yang berhubungan dengan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.¹ Dalam proses pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 yang lalu terdapat beberapa fenomena baru yang cukup menarik perhatian. Di antaranya yang paling penting adalah bahwa dalam pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 yang lalu tema-tema yang dilontarkan oleh ketiga OPP pada dasarnya tidak menampilkan lagi tema-tema ideologis sempit atau hal-hal yang berbau "SARA" yang dapat mengganggu persatuan dan kesatuan. Dari pengamatan yang dilakukan dapat dikatakan bahwa dalam kampanye Pemilu yang baru lalu, ketiga OPP telah makin menampilkan usaha yang sungguh-sungguh untuk menampilkan program-program organisasinya yang berkenaan dengan pembangunan nasional.

Meskipun demikian, di sana-sini masih terdapat pula kekurangan-kekurangan. Di antaranya adalah bahwa pemaparan program-programnya belumlah tampak secara jelas. Program-program yang diajukan oleh ketiga OPP pada umumnya masih bersifat sepotong-sepotong.² Bahkan ada pula yang menilai bahwa kampanye kali ini masih memberi kesan bersifat pemu-

*Staf CSIS.

¹Lihat Pasal 83, 84 dan 85, Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

²Lihat misalnya pendapat-pendapat: Dr. Alfian dalam *Pelita*, 3 April 1987; Dr. Pande Radja Silalahi dalam *Pelita*, 16 April 1987; Drs. Djadja Saefullah MA dalam *Merdeka*, 11 April 1987; Dr. TAM Simatupang dan Dr. Alwi Dahlan dalam *Prioritas*, 8 April 1987.

pukan kekuatan.³ Dari phenomena ini dapat dikatakan bahwa dalam kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu itu pada dasarnya model kampanye Pemilu sebelumnya tampak mulai direvisi, tetapi model yang baru belum sepenuhnya terbentuk.

Di samping itu, berbeda dari sebelumnya, kampanye Pemilu kali ini tampaknya kurang menampilkan peran dan keikutsertaan organisasi-organisasi kemasyarakatan. Apabila dalam Pemilu-pemilu sebelumnya organisasi-organisasi kemasyarakatan yang menyatakan dengan tegas ikut memenangkan salah satu OPP sangat banyak, kali ini tidaklah demikian. Terdapat pertanda bahwa pola dukungan organisasi-organisasi kemasyarakatan terhadap organisasi politik peserta Pemilu itu dari waktu ke waktu mengalami perubahan.

Nahdlatul Ulama (NU), misalnya, dalam Pemilu 1977 secara penuh mendukung PPP. Walaupun tidak sebulat dukungannya seperti dalam Pemilu sebelumnya, pada Pemilu 1982 NU masih memberikan dukungan pula kepada PPP. Berkenaan dengan hal itu, tampaknya telah terjadi perbedaan pendapat antara Majelis Syuriah dan Majelis Tanfidziah. Majelis Syuriah misalnya menghendaki agar NU mempertimbangkan keluar dari PPP. Sementara itu, pimpinan Majelis Tanfidziah-nya menghendaki NU tetap dalam PPP.⁴ Berbeda dari Pemilu-pemilu sebelumnya, pada Pemilu 1987 yang lalu NU secara bulat dan organisatoris keluar dari PPP dan menarik dukungannya kepada PPP. Dengan demikian NU tidak lagi melakukan kampanye untuk PPP, bahkan ada yang melakukan apa yang lazim disebut "penggembosan" terhadap kampanye-kampanye PPP.⁵

Penarikan mundur dukungan pada PPP dilakukan pula oleh eks Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII). Hal ini dapat dilihat dari penegasan Sekjen PP Syarikat Islam, HMJ. Burhanuddin Adiwiastara SH seperti berikut: "Sikap pimpinan SI dalam Pemilu 1987 adalah membebaskan umatnya menyalurkan aspirasi politiknya melalui kontestan yang telah ditetapkan undang-undang."⁶ Di samping itu, Maklumat DPP-SI No. 04/SI.34/II/1987 yang dikeluarkan tanggal 2 Februari 1987 juga menegaskan bahwa: "warga SI yang ikut aktif dalam kampanye Pemilu 1987 tidak dibenarkan bertindak atas nama SI, menggunakan atribut-atribut SI dan lain-lain yang ada kaitannya

³Lihat pendapat Dr. Burhan Magenda dalam *Merdeka*, 18 April 1987.

⁴Perhatikan berita dan pendapat tokoh-tokoh NU dalam *Sinar Harapan*, 1 Februari 1982; *Kompas*, 30 Januari 1982; *Berita Buana*, 30 Januari 1982; *Tempo*, 6 Februari 1982 dan *Merdeka*, 22 Februari 1982.

⁵Perhatikan berita-berita: *Pelita*, 12 Februari 1987, 30 Maret 1987, 4 April 1987, 9 April 1987, 16 April 1987; *Kompas*, 6 April 1987, 14 April 1987; *Antara*, 16 April 1987; *Merdeka*, 16 April 1987; *Suara Pembaruan*, 1 April 1987; *Suara Karya*, 18 April 1987.

⁶*Kompas*, 10 Maret 1987.

dengan SI.”⁷

Dari ”kubu” eks Partai Muslimin Indonesia terjadi pula perubahan pola dukungan terhadap PPP. Apabila dalam Pemilu-pemilu sebelumnya segenap pimpinan MI mendukung dan berjuang memenangkan PPP, dalam Pemilu 1987 yang lalu dukungan pengurus MI kepada PPP itu tidak bulat lagi. Pada Pemilu yang terakhir ini beberapa eksponen pengurus MI menyatakan diri keluar dari PPP.⁸

Perubahan sikap dukungan terhadap PPP terjadi pula dalam tubuh Gerakan Pemuda Ansor. Menghadapi Pemilu 1987 yang lalu, GP Ansor melalui siaran pers Ketua Umumnya, Drs. Slamet Effendy Yusuf antara lain menegaskan bahwa ”Tiap anggota GP Ansor tidak terikat kepada salah satu kekuatan politik, mereka bebas menentukan, boleh pilih PDI, PPP atau Golkar. GP Ansor mempunyai jarak yang sama terhadap ketiga kekuatan politik tersebut.”⁹

Pola dukungan organisasi kemasyarakatan terhadap PDI juga mengalami perubahan. Hal itu terlihat misalnya dalam sikap Gerakan Pemuda Marhaenis (GPM) yang kemudian mengubah nama menjadi Gerakan Pemuda Demokrat (GPD). Menjelang Pemilu 1982 yang lalu dikeluarkan pernyataan bahwa meskipun secara organisatoris GPM (GPD) tidak mempunyai ikatan dengan PDI dan jelas-jelas independen, GPD bersedia membantu dan menyalurkan aspirasi politiknya lewat PDI.¹⁰ Tetapi menjelang Pemilu 1987 terdapat pernyataan bahwa warga Pemuda Demokrat Indonesia bebas sepenuhnya menentukan hak pilihnya. Para anggota yang menjadi calon anggota DPR, DPRD I atau DPRD II atau menjadi juru kampanye dianjurkan hanya menggunakan atribut peserta Pemilu, karena organisasi ini tidak lagi terkait dengan Orpol.¹¹

Dari phenomena seperti terurai di depan, menjadi pertanyaan yang cukup menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah: *pertama*, mengapa dalam Pemilu 1987 terjadi perubahan pola dukungan organisasi kemasyarakatan terhadap organisasi politik? *Kedua*, ke arah manakah pola hubungan organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik itu akan terbawa di masa mendatang? *Ketiga*, bagaimanakah sebaiknya pola hubungan antara organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik itu di masa mendatang ditata? Masalah-masalah ini akan menjadi pusat perhatian tulisan ini.

⁷*Pelita*, 15 April 1987.

⁸Lihat berita-berita *Pelita*, *Prioritas* dan *Suara Karya*, 26 Februari 1987.

⁹Lihat *Kompas* dan *Suara Karya*, 21 April 1986.

¹⁰*Merdeka*, 4 September 1982.

¹¹Lihat *Kompas* dan *Suara Karya*, 21 April 1986.

FUNGSI ORMAS DAN ORPOL

Organisasi kemasyarakatan pada dasarnya adalah institusi yang dibentuk oleh warga masyarakat tertentu untuk mewujudkan keinginan-keinginan mereka melalui pembagian tugas, kekuasaan dan tanggung jawab di antara para anggota maupun pengurusnya. Institusi itu pertama-tama dibentuk untuk melayani kepentingan warganya sendiri. Baru setelah kepentingan warganya itu terpenuhi, kepentingan masyarakat pada umumnya diperjuangkan pula.¹²

Dengan pengertian seperti itu organisasi kemasyarakatan pada dasarnya terkait dengan adanya kepentingan-kepentingan tertentu. Mereka itu dapat disebut juga sebagai organisasi-organisasi kelompok kepentingan yang dalam khazanah ilmu politik Barat lazim disebut sebagai *interest group*.¹³ Oleh karena itu kita dapat organisasi kepentingan kelompok pengusaha, petani, buruh, berbagai profesi, veteran, kesukuan, keagamaan dan sebagainya.¹⁴

Secara politis, organisasi kemasyarakatan adalah institusi yang dibentuk oleh warga masyarakat (secara sukarela) untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan "politiknya" dengan cara mempengaruhi proses pembuatan keputusan. Hal ini semua dimaksudkan agar keputusan-keputusan yang diambil atau dikeluarkan tidak merugikan pihaknya, sebaliknya memberikan keuntungan bagi kepentingan mereka.¹⁵ Inilah sebenarnya yang menjadi tujuan pokok dari organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut dipandang dari segi politik.

Untuk mencapai tujuannya itu, mereka mempengaruhi satu atau lebih partai-partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat, instansi-instansi pemerintahan ataupun menteri-menteri yang berwenang. Caranya berbeda-beda. Untuk mempengaruhi partai politik, misalnya, organisasi-organisasi kemasyarakatan itu memberikan dukungan kepada calon-calon penentu kebijakan, membantu kampanye dengan uang, pemikiran maupun tenaga demi kemenangan partai yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk "memblok" lembaga legislatif agar anggota-anggotanya terdiri dari orang-orang yang mau memperjuangkan kepentingannya. Sementara itu, untuk mempengaruhi instansi-instansi pemerintahan dilakukan berbagai pendekatan dengan para

¹²Lihat misalnya Arbi Sanit, "Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Politik Indonesia," *Ilmu dan Budaya*, Tahun VI, No. 6 (Maret 1984): hal. 406. Lihat pula Tommi Legowo, "Hubungan Resiprokal Ormas-OPP dalam Kampanye," *Suara Karya*, 7 April 1987.

¹³Lihat misalnya Joseph La Palombara, *Politics within Nations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall-Inc.), hal. 314-367. Lihat juga Hugh A. Bone dan Austin Ranney, *Politics and Voters* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1971), hal. 64-71.

¹⁴*Ibid.*, hal. 68-74.

¹⁵Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1983), hal. 162.

pembuat keputusan, bekerjasama dengan para administratur pemerintahan maupun mencari sumber pengaruh pada pembuat keputusan dengan mende-kati "pusat-pusat kekuasaan,"¹⁶ dan lain sebagainya.

Pengertian tentang hakikat, fungsi dan tujuan organisasi-organisasi kemasyarakatan serta mekanisme yang dapat ditempuh untuk mencapai tujuan organisasi menunjukkan bahwa organisasi kemasyarakatan tersebut pada dasarnya merupakan proses, interaksi, maupun hasil dari transformasi politik dan pemerintahan.¹⁷ Ruang geraknya pada dasarnya menyangkut tiga hal pokok, yaitu: (1) hubungannya dengan organisasi-organisasi lain (termasuk organisasi politik); (2) hubungan intern di dalam organisasinya sendiri; (3) hubungannya dengan pemerintah.¹⁸

Mekanisme dan tata kerja pemberian pengaruh atas proses pembuatan keputusan tersebut dapatlah digambarkan seperti berikut ini (lihat Gambar 1).

Dari Gambar 1 terlihat bahwa organisasi kemasyarakatan (kelompok kepentingan) mempunyai hakikat, fungsi dan peranan yang sejajar dengan partai-partai politik. Seperti halnya partai-partai politik, organisasi kemasyarakatan dapat mengadakan hubungan langsung dengan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Lebih dari itu, mereka pun dapat melakukan kampanye atas nama organisasi politik untuk mempengaruhi para pemilih.

Gambaran hakikat, fungsi, tujuan dan mekanisme pencapaian tujuan organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut adalah gambaran yang terjadi di dalam sistem politik demokrasi di negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat. Tentu saja hal itu berbeda dari keadaan di Indonesia, karena sistem politiknya berbeda, tingkat pertumbuhan demokrasiya berbeda, fungsi-fungsi organisasi kemasyarakatan di Indonesia dan tempatnya dalam sistem politik juga berbeda.

Di Indonesia, organisasi-organisasi kemasyarakatan tidak sejajar dengan organisasi politik. Mereka dilarang melakukan kampanye untuk kemenangan salah satu kontestan Pemilu dengan menggunakan atribut-atribut organisasi kemasyarakatan itu sendiri. Mereka mendapatkan perwakilan di MPR yang jumlahnya sudah ditentukan secara pasti di dalam peraturan perundangan. Organisasi-organisasi kemasyarakatan di Indonesia adalah salah satu cermin kebhinnekaan. Aspirasi politiknya bagi pembuatan kebijakan umum hanya dapat disalurkan lewat organisasi politik (peserta Pemilu).

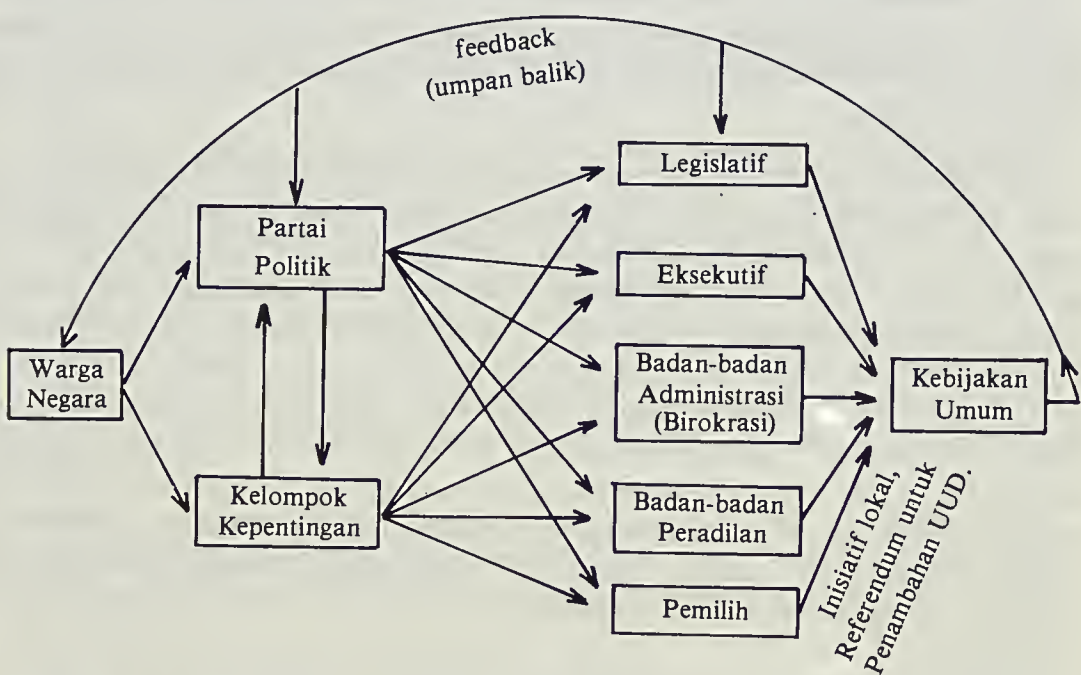
¹⁶Disarikan dari La Palombara, *Politics within Nations*, hal. 323 dan 349-361. Juga dari Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, hal. 74-84.

¹⁷La Palombara, *Politics within Nations*, hal. 323.

¹⁸Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, hal. 67.

Gambar 1

MEKANISME KERJA ORGANISASI-ORGANISASI KEMASYARAKATAN
DALAM MEMPENGARUHI PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN



Sumber: Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, hal. 61.

Untuk lebih memperjelas perbedaan hakikat, fungsi dan tujuan organisasi-organisasi kemasyarakatan di Indonesia dengan organisasi kemasyarakatan di tempat lain (khususnya di dalam sistem politik negara-negara Barat), dapat dilihat Gambar 2 berikut ini.

Gambar 2

TEMPAT DAN KEDUDUKAN ORGANISASI-ORGANISASI KEMASYARAKATAN
DALAM SISTEM POLITIK DI INDONESIA



Berdasarkan Gambar 2 itu dapat diketahui bahwa fungsi organisasi kemasyarakatan terpisah dari fungsi organisasi politik. Ia memiliki fungsinya sendiri di dalam kehidupan politik nasional. Fungsi itu tidak sejajar dengan fungsi organisasi politik, khususnya dalam kehidupan politik kenegaraan/proses pembuatan kebijakan-kebijakan nasional. Walaupun demikian, pada dasarnya antara keduanya dapat terjadi hubungan yang bersifat aspiratif dan fungsional. Persoalannya adalah, bagaimana hubungan atau keterkaitan itu dijalin dan ditata.

Berbeda dari organisasi kemasyarakatan, organisasi politik adalah kumpulan sekelompok orang yang mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuannya adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka (kumpulan itu).¹⁹ Fungsi organisasi politik adalah sebagai institusi perantara (alat bantu) utama bagi para politisi yang berlomba-lomba/bersaing satu sama lain untuk masuk ke dalam elit politik²⁰ guna memelihara dan mengontrol lembaga-lembaga pemerintahan, baik secara sendirian (satu partai saja) atau secara bersama-sama (koalisi), karena lembaga-lembaga pemerintahan tersebut dipandang sebagai mesin yang secara substansial berhubungan dengan pembuatan keputusan, pelaksanaan maupun penjabaran dan juga wasit dari suatu kebijakan umum.²¹

Dalam kaitannya dengan organisasi-organisasi kelompok kepentingan, organisasi politik berfungsi sebagai perangkum dan perumus serta pemerjuang berbagai kepentingan masyarakat menjadi usul kebijaksanaan partai agar usul tersebut dijadikan sebagai kebijakan umum.²² Fungsi lain yang secara tidak langsung juga terkait dengan kepentingan organisasi kepentingan adalah sebagai sarana recruitment politik dalam arti mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai politik melalui kontak pribadi dan persuasi. Di samping itu ia juga berfungsi sebagai penarik golongan muda untuk menjadi kadernya.²³

HUBUNGAN ORMAS DAN ORPOL

Menurut ketentuan yang terdapat di dalam UU No. 8 Tahun 1985, fungsi Organisasi Kemasyarakatan adalah sebagai berikut:

¹⁹Budiardjo, *Dasar-dasar*, hal. 160.

²⁰La Palombara, *Politics within Nations*, hal. 508.

²¹*Ibid.*, hal. 509.

²²Budiardjo, *Dasar-dasar*, hal. 163.

²³*Ibid.*, hal. 164.

wadah penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggotanya; wadah pembinaan dan pengembangan anggotanya dalam usaha mewujudkan tujuan organisasi; wadah perantara dalam usaha mensukseskan pembangunan nasional; sarana penyalur aspirasi anggota; dan sebagai sarana komunikasi timbal-balik antar anggota dan/atau antar Organisasi Kemasyarakatan dengan organisasi kekuatan sosial politik, Badan Permusyawaratan Rakyat dan Pemerintah.²⁴

Sementara itu, hak-hak Organisasi Kemasyarakatan ditetapkan seperti berikut:

melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi; dan mempertahankan hak hidupnya sesuai dengan tujuan organisasi.²⁵

Sedangkan kewajibannya adalah diatur seperti berikut:

mempunyai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga; menghayati, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945; memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.²⁶

Dalam pada itu, fungsi organisasi politik sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya adalah seperti berikut:

menyalurkan pendapat dan aspirasi masyarakat secara sehat dan mewujudkan hak-hak politik rakyat; membina anggota-anggotanya menjadi Warga Negara Indonesia yang bermoral Pancasila, setia terhadap UUD 1945 dan sebagai salah satu wadah untuk mendidik kesadaran politik rakyat.²⁷

Dan hak-hak organisasi politik diatur sebagai berikut: mempertahankan dan mengisi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; ikut serta dalam Pemilihan Umum.²⁸

Sedangkan kewajibannya adalah seperti berikut:

melaksanakan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila serta UUD 1945; mempertahankan dan mengisi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mengamankan dan melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat lainnya; memelihara persatuan dan kesatuan Bangsa, serta memelihara stabilitas nasional yang tertib dan dinamis sebagai prasyarat mutlak untuk berhasilnya pelaksanaan pembangunan Bangsa di segala bidang; turut memelihara persahabatan antara Republik Indonesia dengan negara lain atas dasar saling menghormati dan atas dasar kerjasama menuju terwujudnya perdamaian dunia yang abadi; mensukseskan pelaksanaan Pemilihan Umum.²⁹

Atas dasar ketentuan-ketentuan di atas, organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik mempunyai kesamaan-kesamaan tertentu. Di antaranya

²⁴Pasal 5 UU No. 8 Tahun 1985.

²⁵Pasal 6 UU No. 8 Tahun 1985.

²⁶Pasal 7 UU No. 8 Tahun 1985.

²⁷Pasal 5 UU No. 3 Tahun 1985.

²⁸Pasal 6 UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

²⁹*Ibid.*, Pasal 7.

adalah bahwa kedua-duanya berfungsi sebagai wadah penyalur pendapat masyarakat. Di antara kewajiban-kewajiban yang melekat, kedua-duanya mempunyai titik singgung yang sama, yaitu keduanya harus menghayati, mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 serta memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam pada itu, meskipun dalam batasan-batasannya sendiri, Organisasi Kemasyarakatan dan Organisasi Politik pada dasarnya menampung berbagai anggota masyarakat. Oleh karenanya kedua-duanya dapat disebut bersifat "massal" dalam arti menyangkut berbagai kepentingan masyarakat.

Perbedaan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik terutama terletak pada haknya melakukan kegiatan politik praktis (politik kenegaraan). Apabila organisasi politik secara sah konstitusional diberi hak untuk ikut serta dalam Pemilu dengan segala prosesnya (termasuk melakukan kampanye) dan segala akibatnya (ikut serta menentukan kebijakan-kebijakan umum), maka organisasi kemasyarakatan tidaklah demikian. Peranserta organisasi kemasyarakatan dalam proses pembuatan kebijakan-kebijakan umum itu bersifat tidak langsung. Meskipun demikian, pada dasarnya organisasi-organisasi kemasyarakatan itu memiliki hak yang cukup leluasa pula untuk berperanserta dalam proses pelaksanaan pembangunan nasional dan pencapaian Tujuan Nasional.

Untuk melaksanakan fungsinya sebagai "wadah penyalur kegiatan anggota-anggotanya dalam mewujudkan tujuan organisasi, wadah peranserta dalam usaha mensukseskan pembangunan nasional, sebagai sarana penyalur aspirasi anggota dan sebagai sarana komunikasi timbal-balik antar-anggota dan/atau antar-organisasi kemasyarakatan, dan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik, badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dan Pemerintah," organisasi kemasyarakatan diberikan hak untuk: (1) melaksanakan rapat-rapat, lokakarya dan pertemuan-pertemuan lain; melakukan pendidikan dan latihan ketrampilan; melakukan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk bhakti sosial dan lain-lain; melakukan kegiatan-kegiatan lain sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku; (2) menyusun rencana dan program kegiatan; dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam rangka mencapai tujuan organisasi; membela dan menjunjung nama baik organisasinya dengan berbagai kegiatan yang berguna bagi anggotanya dan/atau masyarakat.³⁰

PERUBAHAN POLA DUKUNGAN ORMAS

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa dalam Pemilu 1987 yang lalu telah terjadi perubahan dalam hubungan antara organisasi kemasyarakatan-

³⁰Lihat Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

an dan organisasi politik. Perubahan itu menyangkut berkurangnya jumlah organisasi kemasyarakatan yang secara langsung dan organisatoris terlibat/melibatkan diri dalam kampanye untuk kemenangan salah satu organisasi peserta Pemilu.

Beberapa kemungkinan penyebab antara lain adalah, *pertama*, terdapat perbedaan dalam hal suasana menjelang Pemilu 1987 dan menjelang Pemilu-pemilu sebelumnya. Menjelang Pemilu 1987 secara tegas ditetapkan bahwa organisasi politik (partai politik dan golongan karya) adalah organisasi kader dalam arti bahwa keanggotaan partai politik dan golongan karya tidak bersifat massal tetapi perseorangan aktif.³¹ Sementara itu, di dalam peraturan perundangan mengenai organisasi kemasyarakatan juga ditegaskan bahwa organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang bersifat mandiri, tidak menjadi anggota organisasi kekuatan sosial politik serta tidak menggunakan atribut yang sama dengan organisasi kekuatan sosial politik.³²

Kedua, berdasarkan ketentuan UU mengenai Pemilihan Umum dan mengenai Partai Politik dan Golongan Karya, yang berhak ikut serta dalam Pemilu (termasuk melakukan kampanye) adalah tiga kekuatan sosial politik (Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia). Dengan adanya penegasan seperti itu, jelas bahwa organisasi kemasyarakatan bukanlah peserta Pemilu. Oleh karenanya, keterlibatan mereka dalam Pemilu bukanlah keterlibatan secara organisatoris dan langsung. Oleh karena itu pula bahkan dapat dikatakan bahwa terlibatnya organisasi kemasyarakatan dalam Pemilu (kampanye) pada dasarnya justru tidak sejalan dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Ketiga, yang tampaknya juga ikut mempengaruhi tidak terlibatnya organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam kampanye Pemilu yang lalu adalah adanya ketentuan di dalam UU No. 2/1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16/1969 sebagaimana telah diubah pertama dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Di dalam Pasal 1 UU No. 2 Tahun 1985 itu antara lain ditegaskan bahwa susunan keanggotaan MPR terdiri atas:

1. Semua anggota DPR;
2. Anggota tambahan yang diambil/diangkat dari:
 - a. Utusan Organisasi Politik peserta Pemilu berdasarkan imbalan hasil Pemilu;
 - b. Utusan Daerah;

³¹Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1985, bagian UMUM.

³²Lihat Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

- c. Anggota tambahan yang diangkat dari ABRI berdasarkan imbangan jumlah anggota DPR dari ABRI;
- d. Utusan Golongan-golongan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang jumlahnya ditetapkan 100 orang.

Selanjutnya, mengenai pihak mana yang berhak mengajukan calon anggota MPR dari Utusan Golongan-golongan yang jumlahnya 100 orang itu diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden No. 56 Tahun 1986 tertanggal 28 Oktober 1986. Di dalam Pasal 5 ayat (2) Keputusan Presiden itu ditegaskan bahwa Utusan Golongan-golongan adalah Utusan Organisasi Golongan-golongan yaitu badan-badan seperti koperasi, serikat sekerja, dan lain-lain badan kolektif yang mempunyai potensi dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang secara representatif aspirasinya perlu ditampung dalam MPR. Pihak yang berhak mengajukan calon anggota MPR dari Utusan Golongan-golongan itu diatur dalam Pasal 13, yaitu:

- a. Organisasi Golongan-golongan; atau
- b. Prakarsa Presiden.

Organisasi Golongan-golongan yang dapat mengajukan calon untuk Utusan Golongan-golongan itu lebih lanjut diatur dalam Pasal 14, yaitu Organisasi Golongan-golongan yang secara representatif aspirasinya perlu ditampung dalam MPR dan memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Telah menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas yang dicantumkan dalam pasal anggaran dasar dan mengamalkannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. Mempunyai potensi dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan;
- c. Mempunyai peranan aktif dalam pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Selanjutnya, prosedur pencalonannya diatur dalam Pasal 16 seperti berikut: (1) diusulkan oleh Organisasi Golongan-golongan, diajukan secara tertulis oleh masing-masing Pimpinan Pusat Organisasi Golongan-golongan kepada Presiden; (2) nama calon disusun dalam Daftar Usulan Calon Anggota Tambahan MPR Utusan Golongan-golongan yang Diangkat.

POLA HUBUNGAN IMBAL-JASA

Salah satu pola hubungan yang dapat dipilih untuk menata lebih lanjut kehidupan organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam kaitannya dengan organisasi politik di masa mendatang adalah pola hubungan imbal-jasa.³³ Usulan pilihan ini didasarkan pada kenyataan yang ada sekarang ini, yaitu

³³Mengenai pola hubungan imbal-jasa ini beserta keuntungan-keuntungannya, lebih lanjut lihat Legowo, "Hubungan Resiprokal."

bahwa pola hubungan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik saat ini bersifat mengambang, yaitu tidak terdapat kaitan struktural organisatoris. Meskipun demikian, sebenarnya bisa terjadi hubungan yang bersifat aspirasional, misalnya hubungan antara organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan fungsional (orsosmasinal) dan Golkar, antara Generasi Muda Pembangunan dan PPP, antara Gerakan Pemuda Demokrat Indonesia dan PDI, dan lain sebagainya.

Posisi hubungan yang bersifat mengambang seperti itu dapat memberikan beberapa keuntungan bagi organisasi-organisasi kemasyarakatan maupun organisasi-organisasi politik dan juga untuk proses demokrasi itu sendiri. Beberapa keuntungan yang dapat dipetik dari pola hubungan imbal-jasa seperti diusulkan di atas antara lain seperti berikut. Pertama-tama, karena organisasi kemasyarakatan tidak terikat secara ketat dan permanen kepada salah satu organisasi politik, ia dapat memilih orpol mana yang programnya paling sesuai dengan kepentingan organisasinya (hubungan ini bersifat mana suka). Sebaliknya, dengan menggunakan "kekuatan" dan akses organisasi politik ini dalam pembuatan kebijakan-kebijakan umum, aspirasi, kepentingan, dan perjuangan organisasi kemasyarakatan dapat terakomodasikan dalam putusan-putusan yang dikeluarkan.

Demikian juga organisasi politik dapat memetik beberapa keuntungan dalam hubungan yang mengambang dengan organisasi kemasyarakatan tersebut. *Pertama*, karena sifat organisasi politik sebagai organisasi kader dan pembatasan ruang gerak dan langkahnya ke desa-desa melalui pembatasan struktur organisasi politik yang hanya boleh sampai ke tingkat II, maka akan sulit baginya untuk memastikan jumlah pendukung sebanyak yang diperlukan untuk memenangkan pemilihan umum. Sementara itu, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang memiliki ruang gerak sampai ke pelosok-pelosok desa dengan jumlah anggota yang juga relatif banyak, akan cukup menguntungkan bagi organisasi politik yang mampu menjalin hubungan akrab dengannya.

Kedua, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang biasanya mempunyai pemimpin-pemimpin yang dekat dengan rakyat dan menguasai bidang-bidang kepentingan masyarakat dan oleh karenanya cukup dikenal oleh masyarakat, akan mempunyai daya tarik tersendiri bagi masyarakat di mana mereka berkiprah. Sebab itu jika organisasi politik dapat memanfaatkan kelebihan-kelebihan organisasi kemasyarakatan tersebut, mungkin ia akan cukup menarik pula bagi masyarakat yang lebih luas.

Ketiga, oleh karena bidang garapan organisasi-organisasi kemasyarakatan menyangkut hal-hal yang secara langsung menyentuh kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas, maka apabila organisasi politik dapat menjalin hubungan yang akrab dengan mereka, mungkin mereka akan menjadi penyokong program-program pembangunan yang lebih memenuhi harapan, kepen-

tingan dan kebutuhan masyarakat pada umumnya. Dengan program-program seperti itu, organisasi politik akan dapat lebih dekat dengan masyarakat. Ia akan mendapatkan simpati lebih besar dari masyarakat luas.

Kiranya pola hubungan seperti itulah yang tampaknya merupakan muara dari perubahan hubungan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik dalam kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu. Apabila dugaan ini benar, maka organisasi-organisasi politik di masa mendatang dirasa perlu untuk selalu menjalin hubungan dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan dan sebaliknya, melalui suatu mekanisme dialog dan komunikasi serta tukar pikiran yang secara terus-menerus. Dialog dan komunikasi tersebut perlu dilakukan terus-menerus, oleh karena jika hal itu hanya dilakukan dalam waktu-waktu yang sangat terbatas seperti pada masa kampanye yang lamanya hanya 25 hari, maka pengetahuan secara lengkap mengenai masing-masing pihak akan kurang lengkap, dan bahkan justru dapat menimbulkan kesalah-pengertian antara keduanya. Lebih dari itu, mungkin pepatah "membeli kucing dalam karung" atau "memelihara anak macan" dapat menjadi kenyataan di dalam kehidupan politik nasional kita.

Meskipun demikian, setidaknya-tidaknya dua hal perlu dicatat tentang pola hubungan seperti itu untuk masa-masa mendatang. *Pertama*, bagaimanapun perlu selalu disadari bahwa sesuai dengan sifat dan kepentingan mereka yang beraneka ragam itu, organisasi-organisasi kemasyarakatan pada dasarnya adalah faktor kebhinnekaan dalam proses *input-output* dalam sistem politik kita. Sementara itu, organisasi-organisasi politik dapat dikatakan sebagai faktor ketunggalan dalam proses input-output sistem politik kita, dalam arti bahwa mereka inilah yang secara yuridis-konstitusional berhak menyatukan berbagai kepentingan dan aspirasi masyarakat yang antara lain tercermin dalam kepentingan, perjuangan dan program organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut.

Kedua, sejalan dengan konsensus nasional, pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila. Sebab itu aspirasi kelompok-kelompok kepentingan yang layak diperjuangkan menjadi program perjuangan organisasi politik hanyalah aspirasi-aspirasi yang tidak bertentangan dengan Pancasila itu. Oleh karenanya, aspirasi-aspirasi yang menjurus kepada terjadinya proses desintegrasi yang merusak persatuan bangsa harus dibuang jauh-jauh.

PENUTUP

Telah dikemukakan bahwa dalam kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu telah terjadi perubahan pola hubungan organisasi-organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik peserta Pemilu. Walaupun demikian arah dan muara perubahan tersebut belumlah tampak secara jelas. Namun berdasarkan pola

hubungan imbal-jasa, arah dan muara perubahan pola hubungan organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik tersebut dapat lebih diperjelas.

Dengan mengembangkan pola hubungan imbal-jasa organisasi-organisasi kemasyarakatan dapat memainkan peransertanya dalam kampanye Pemilu di masa-masa mendatang. Sebaliknya, organisasi-organisasi politik dapat memanfaatkan kelebihan-kelebihan yang ada pada organisasi-organisasi kemasyarakatan. Dengan demikian maka antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik akan dapat dijalin suatu pola hubungan yang saling menguntungkan.

Pola hubungan seperti itu akan mempunyai makna yang mendalam bagi kehidupan sistem politik kita apabila antara organisasi-organisasi kemasyarakatan dan organisasi-organisasi politik dapat terjadi dialog dan komunikasi kreatif secara terus-menerus. Penggarapan pola hubungan yang hanya terbatas pada masa-masa menjelang Pemilu kurang dapat menjamin berlangsungnya pola hubungan yang saling menguntungkan, terutama jika kita menginginkan terlaksananya sistem dan suasana yang berorientasi kepada program.

Oleh sebab itu alangkah baiknya jika di masa mendatang organisasi-organisasi politik peserta Pemilu telah diperbolehkan mengadakan kegiatan-kegiatan berupa rapat-rapat umum partai ataupun menjalin hubungan yang lebih akrab dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan sebelum masa kampanye mulai. Masa kampanye riil sebaiknya lebih diperpendek. Melalui pengaturan kampanye seperti itu, akan dapat dipetik beberapa keuntungan: (1) kampanye program akan lebih dapat dimatangkan dan dirasakan manfaatnya; (2) melalui penjalinan hubungan yang akrab dengan organisasi politik peserta Pemilu, maka peranserta organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan politik dapat makin ditingkatkan. Di samping itu, organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan dapat difungsikan sebagai pelaku pendidikan politik rakyat yang sehat.

Keuntungan lain dari pola kampanye seperti itu yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa kebringasan-kebringasan politik akan makin dapat diperkecil. Di samping itu, gejala-gejala kemungkinan timbulnya gejolak-gejolak politik yang dapat mengganggu stabilitas nasional dapat dicium secara lebih dini. Lebih dari semuanya itu, konsepsi massa mengambang yang sering disalahtafsirkan itu akan dapat diletakkan pada proporsi yang sewajarnya. Dan fungsi, peranan, hak serta kewajiban organisasi kemasyarakatan maupun organisasi politik akan dapat dikembangkan secara lebih kreatif.

Pemilihan Umum 1987

M. SUDIBJO*

PENDAHULUAN

Pemilihan umum dalam masa Era Pancasila sebagai satu-satunya asas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan yang keempat dalam pemerintahan Orde Baru telah berlangsung secara serentak pada tanggal 23 April 1987 untuk memperebutkan 400 kursi di DPR,¹ sekaligus untuk mengisi keanggotaan MPR periode 1987-1992. Hasil-hasilnya pun telah dapat diketahui dari pengumuman Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada tanggal 6 Juni 1987.

Hasil perhitungan suara itu menunjukkan bahwa Golongan Karya tetap memenangkan pemilihan umum itu sebagaimana halnya pada Pemilihan Umum tahun 1971, 1977 dan tahun 1982. Secara singkat hasil pemilihan umum itu adalah sebagai berikut: (1) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang bertandakan gambar bintang mengalami kemunduran; dia hanya memperoleh 61 kursi di DPR atau sekitar 15,97% jumlah suara yang masuk; (2) Golkar yang tetap bertandakan gambar beringin memperoleh 299 kursi di DPR atau sekitar 73,17% suara yang masuk; sedangkan (3) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang bertandakan gambar kepala banteng memperoleh 40 kursi DPR dari 10,87% jumlah suara yang masuk. Ini berarti bahwa PDI mengalami kenaikan, baik dalam jumlah kursi DPR maupun jumlah suara.

Dalam tulisan ini akan dilakukan pengkajian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi suasana Pemilihan Umum 1987. Selanjutnya akan diperhatikan beberapa perubahan sebagai hasil pemilihan umum, seperti perubahan dalam partisipasi rakyat, pembagian suara di antara para Organisasi Peserta Pemilihan Umum (OPP = kontestan) pada tingkat nasional, perubahan pembagian suara pada tingkat propinsi dan perubahan pembagian kursi di DPR

*Staf CSIS.

¹Pemilihan umum ini juga untuk memilih anggota DPRD I dan DPRD II.

pada tingkat propinsi, serta perubahan jumlah MPR yang dipilih dan diangkat. Akhirnya akan dibahas beberapa faktor yang mempengaruhi perubahan hasil pemilihan umum.

SUASANA DAN HASIL PEMILIHAN UMUM 1987

Jauh-jauh hari sebelum Pemilihan Umum 1987 dilangsungkan, para pengamat politik pada umumnya telah meramalkan bahwa Golongan Karya akan memenangkan pemilihan umum, PPP akan mengalami kemunduran karena beberapa masalah intern yang harus diselesaikan, dan PDI bagaimanapun juga pasti akan naik karena hasil Pemilihan Umum 1982 terlalu kecil baginya, dan tampak adanya konsolidasi ke dalam yang sungguh-sungguh sejak Kongres PDI ke-3 tahun 1985. Ramalan-ramalan tersebut kini telah menjadi kenyataan. Dari pengamatan-pengamatan selama ini tampak beberapa faktor yang sangat mempengaruhi suasana dan hasil Pemilihan Umum 1987 tersebut. Dua faktor utama adalah penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan kedua, sikap ABRI yang bertindak adil dan korek dalam pemilihan umum yang lalu.

Diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas mengandung arti bahwa asas yang merupakan kekhususan OPP dan kemudian dijadikan ideologi partai tidak mempunyai tempat lagi dalam bentuknya yang eksplisit. Diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas antara lain untuk menjadi landasan tumbuhnya budaya politik yang sesuai dengan dasar dan ideologi kita, di samping untuk mengakhiri fase konflik ideologis dan tercapainya integrasi bangsa secara lebih dalam dan nyata, telah menunjukkan tanda-tanda awal yang menggembirakan. Pertentangan ideologis antara lain karena masih tercantumnya asas ciri khusus seperti pada Pemilu-pemilu sebelumnya telah jauh berkurang. Sementara itu, dibandingkan dengan Pemilihan Umum 1977 dan 1982, secara nasional Pemilihan Umum 1987 jauh lebih tenang, kebringasan-kebringasan sosial jauh menurun. Meskipun di beberapa daerah masih dijumpai kebringasan-kebringasan, intensitasnya dapat dikatakan cukup rendah. Dalam kaitan ini masih perlu dikaji sejauh mana hal ini menambah atau mengurangi suara yang diperoleh oleh masing-masing OPP.

Penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas tampaknya juga mempengaruhi tema-tema kampanye yang dilontarkan oleh para OPP. Tema keagamaan ataupun isu keagamaan yang begitu menonjol pada Pemilihan Umum 1977 dan 1982, tidak begitu tampak lagi. Namun demikian sisa-sisa praktek kebiasaan lama di beberapa daerah masih menunjukkan diri, baik pada sementara pimpinan organisasi peserta pemilihan umum maupun pada sebagian masyarakat. Hal itu kiranya merupakan suatu gejala yang wajar, karena perubahan praktek dan pola budaya politik lama yang telah begitu mendalam dalam diri beberapa kalangan memerlukan waktu yang cukup

lama. Misalnya beberapa tokoh masyarakat masih melakukan pendekatan spiritual keagamaan untuk melihat dimensi-dimensi etis dari pembangunan. Bahkan dalam suatu kampanyenya di salah satu tempat di Jakarta pembicara Golongan Karya terang-terangan menyatakan bahwa kampanyenya itu bercorak keagamaan. Namun secara umum dapat dikatakan bahwa isu-isu keagamaan telah mulai ditinggalkan oleh para peserta Pemilu.

Berkurangnya isu keagamaan itu merupakan suatu kemajuan yang sangat besar untuk masa-masa mendatang dalam pembangunan politik nasional, karena dalam perspektif pembangunan politik jangka panjang agama mempunyai tempat dan peranan yang terpisah dari politik, dalam arti agama tidak menjadi penyekat bangsa Indonesia melainkan menjadi perekat yang menyatukan seluruh masyarakat Indonesia. Secara lebih khusus para organisasi peserta pemilihan umum dapat lebih berorientasi pada program dan menjadi partai terbuka, dalam arti para anggotanya dapat terdiri dari berbagai suku, keturunan dan agama, sedangkan alasan-alasan primordial tidak lagi menjadi halangan untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional.

Faktor lain yang sangat mempengaruhi suasana pemilihan umum adalah sikap ABRI yang tegas dan korek dalam melaksanakan tugasnya. Pernyataan-pernyataan atau pendapat-pendapat yang terlontar dalam masyarakat pada umumnya mengakui dan memuji sikap ABRI yang ditunjukkan selama Pemilihan Umum 1987 itu. ABRI bersikap netral dan tidak memihak sesuatu OPP. ABRI melakukan tugasnya secara adil, dan tanpa mendukung satu kontestan pun secara nyata. Karena itu martabat ABRI telah menaik di mata rakyat. Keadilan yang dirasakan oleh masyarakat ini pula yang membuat Pemilihan Umum 1987 kurang bringas daripada pemilihan umum sebelumnya (1971, 1977 dan terutama 1982), meskipun berkurangnya pertentangan ideologi sebagai akibat diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas telah jelas ikut membantu ketenangan yang terjadi selama kampanye. Sikap ABRI yang demikian ini kiranya akan mempunyai dampak yang cukup dalam dan jauh, karena hal ini menunjukkan bahwa ABRI secara sungguh-sungguh dapat menyesuaikan peran sosial-politiknya dengan perkembangan zaman, yaitu di mana dibutuhkan mereka harus berada di atas semua golongan dan bila mereka harus bersikap "tut wuri handayani" mereka pun mampu melakukannya. Kiranya ABRI tidak hanya sebagai katalisator dan stabilisator, tetapi dia akan berkembang menjadi kekuatan demokratisasi untuk masa-masa yang akan datang. Secara khusus harus disebut bahwa polisi yang ditugaskan untuk menjaga keamanan dan ketertiban pemilihan umum telah melakukan tugasnya dengan baik sehingga dapat meningkatkan moril seluruh angkatan tersebut dan mengangkat penghargaan masyarakat terhadap mereka. Karena sikap ABRI yang demikian itulah, maka pernyataan generasi muda dan *protest voters* berani menampakkan diri dan sebagian dari mereka tampaknya menyalurkan aspirasinya melalui PDI.

Peran ABRI yang terbuka dan adil (tidak memihak) terhadap OPP atau masyarakat ikut menciptakan berkembangnya demokrasi Pancasila. Peran yang demikian ini akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan politik yang sehat dan kuat. Ideologi Pancasila semakin nyata diterima dan tidak menjadi soal yang dipertentangkan dalam masyarakat lagi, yang dahulu selalu harus menjadi perhatian ABRI.

BEBERAPA PERUBAHAN

Tabel di bawah ini (Tabel 1) akan menjelaskan beberapa indikasi yang dapat digunakan untuk mengkaji beberapa perubahan partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Umum 1987. Tabel ini menunjukkan bahwa berdasarkan

Tabel 1

PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN UMUM

	1982	1987	Kenaikan	%
1. Jumlah penduduk	146.531.733	162.921.887	16.390.154	11,185
2. Jumlah pemilih terdaftar	82.133.639	93.965.955	11.832.313	14,406
3. Jumlah suara sah	75.126.306	85.809.816	10.683.510	14,22
4. Persentase penduduk yang terdaftar untuk Pemilu	56,051%	57,675%	1,624%	
5. Persentase penduduk yang memberikan suara sah	51,269%	52,669%	1,4%	
6. Persentase pemilih terdaftar yang memberikan suara	91,468%	91,320%	-0,148%	

persentase yang ada, partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Umum 1987 tidak begitu banyak berubah dari Pemilihan Umum 1982. Memang terjadi perubahan, tetapi tidak menyolok. Perubahan hanya bersifat gradual. Persentase pemilih yang memberikan suara sahnya masih tetap di atas 90% sebagaimana Pemilihan Umum 1982. Ini berarti bahwa partisipasi rakyat dalam pemilihan umum tinggi. Persentase suara sah yang masuk ini bila dibandingkan dengan hal sama pada Pemilihan Umum 1982 mengalami kemunduran, tetapi sangat kecil, yaitu 0,148% (bandingkan pula dengan Tabel 2 berikut ini).

Meskipun angka-angka itu tidak dapat membedakan antara mereka yang tidak memberikan suara dan mereka yang suaranya dinyatakan tidak sah, beberapa hipotesa dapat dikemukakan sehubungan dengan masalah ini. Mungkinkah partisipasi rakyat yang tinggi dalam Pemilihan Umum 1987 merupakan peningkatan kesadaran politik rakyat sebagai hasil pembangunan politik yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Orde Baru? Tampaknya, hal ini masih memerlukan penelitian lebih lanjut, karena sikap politik tidak dapat sekedar didasarkan pada angka-angka seperti di atas.

Tabel 2

PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN UMUM

	1977*	1982	Kenaikan	%
1. Jumlah penduduk	129.842.846	146.531.733	16.688.887	12,853
2. Jumlah pemilih terdaftar	70.662.155	82.133.639	11.471.484	16,234
3. Jumlah suara sah	63.998.344	75.126.306	11.127.962	17,387
4. Persentase penduduk yang terdaftar untuk Pemilu	54,421%	56,051%	1,630%	
5. Persentase penduduk yang memberikan suara sah	49,289%	51,269%	1,980%	
6. Persentase pemilih terdaftar yang memberikan suara sah	90,569%	91,468%	0,899%	

Catatan: *Belum termasuk Timor Timur.

Untuk lebih menjelaskan partisipasi politik rakyat, mungkin hasil survei yang diselenggarakan oleh CSIS dapat memberikan gambaran. Dalam survei tersebut dapat diketahui bahwa secara kuantitatif partisipasi rakyat dalam pemilihan umum adalah tinggi. Hal ini terutama disebabkan oleh karena sebagian besar masyarakat Indonesia masih memandang kegiatan memberi suara itu sebagai suatu kewajiban moral. Di samping itu, pola panutan cukup dominan dalam masyarakat Indonesia yang masih tradisional paternalistik. Karena itu usaha para pemimpin, terutama pemimpin formal,² yang terus-menerus menganjurkan agar para pemilih menggunakan hak-hak mereka, akan sangat berpengaruh atas sikap politik rakyat. Oleh karena itu kiranya kurang tepat menafsirkan penyelenggaraan pemilihan umum di negara-negara Barat, seperti di Amerika Serikat, sebagai sesuatu yang ideal bagi Indonesia. Partisipasi rakyat dalam pemilihan umum di Amerika Serikat sangat rendah, hanya sekitar 52%. Hal ini disebabkan masyarakat negara tersebut telah mempunyai alternatif lain untuk menyalurkan aspirasinya, misalnya melalui pers atau kelompok penekan (*pressure groups*). Di Belanda, secara teoritis partisipasi rakyat yang berhak memilih di negara itu juga relatif rendah, karena di sana kartu suara dapat diwakilkan kepada seseorang.

Sementara itu dalam Tabel 3 berikut ini dapat dijumpai pembagian suara pada tingkat nasional sebagai hasil Pemilihan Umum 23 April 1987 yang baru lalu.

²Biasanya pemimpin-pemimpin itu dibagi dalam tiga kelompok, yakni pemimpin formal, pemimpin agama dan pemimpin masyarakat. Pemimpin formal adalah mereka yang menduduki jabatan-jabatan resmi dalam pemerintahan yang diangkat berdasarkan peraturan-peraturan tertentu dan mempunyai hirarki yang jelas, seperti gubernur, bupati, camat dan lurah. Pemimpin agama ialah mereka yang karena jabatannya menjadi pemimpin agama, atau yang dianggap mempunyai pengetahuan keagamaan lebih banyak dari rata-rata orang. Biasanya pemimpin semacam ini pengaruhnya tidak semata-mata dalam bidang agama, tetapi juga di bidang-bidang lain. Yang disebut sebagai pemimpin masyarakat adalah mereka yang secara adat menjadi pemimpin sekelompok manusia atau suku, misalnya kepala suku, kepala-kepala adat, kepala atau pemimpin marga.

Tabel 3

PEMBAGIAN SUARA PADA TINGKAT NASIONAL

	Hasil Pemilu 1982	Kenaikan yang di- harapkan*	Hasil yang diharapkan: pada Pemilu 1987	Hasil pada Pemilu 1987	Kenaikan nominal	Kenaikan riil**
	(a)	(b)	(a + b) (c)	(d)	(d-a) (e)	(d-c) (f)
PPP	20.871.880	2.968.133	23.840.013	13.701.428	-7.170.452 (-34,35%)	-10.138.585 (-48,58%)
Golkar	48.334.724	6.873.551	55.208.275	62.783.680	14.448.956 (29,89%)	7.575.405 (15,67%)
PDI	5.919.702	841.825	6.761.527	9.324.708	3.405.006 (57,52%)	2.563.181 (43,30%)
Jumlah	75.126.306			85.809.816		

Catatan: *Kenaikan yang diharapkan adalah berdasarkan asumsi bahwa pilihan para pemilih di tahun 1987 tepat sama dengan pada tahun 1982. Berdasarkan syarat ini semua kenaikan dalam jumlah suara yang diperoleh setiap organisasi peserta pemilihan umum harus ditambah dengan peningkatan jumlah pemilih. Karena diketahui bahwa antara tahun 1982 dan 1987 jumlah pemilih meningkat sebesar 14,22%, maka besarnya kenaikan yang diharapkan untuk setiap organisasi peserta pemilihan umum dapat dihitung dengan mengalikan jumlah suara masing-masing di tahun 1982 dengan 14,22%.

**Kenaikan riil ini dimaksudkan untuk mengukur sejauh mana pembagian suara di antara ketiga organisasi peserta pemilihan umum tahun 1987 menyimpang atau berubah dari yang diharapkan berdasarkan hasil dari Pemilihan Umum 1982.

Angka-angka yang diketengahkan dalam Tabel 3 tersebut berdasarkan hipotesa awal bahwa setiap peningkatan jumlah pemilih yang ikut serta dalam Pemilihan Umum 1987 akan menunjukkan pola pilihan yang sama seperti ditunjukkan dalam Pemilihan Umum 1982. Dengan kata lain, jika tingkah laku memilih di Indonesia merupakan satu gejala yang statis, hasil pemilihan umum yang baru lalu itu dapat dengan tepat diramalkan hanya dengan mengetahui besarnya kenaikan jumlah pemilih. Namun angka-angka tersebut tidak menunjukkan hal yang demikian. Ternyata telah terjadi sedikit perubahan dalam perolehan suara. PPP mengalami kemunduran, sedangkan Golkar dan PDI meningkat. PPP mengalami penurunan penghasilan suara, baik dalam kenaikan nominal maupun kenaikan riil. Dari perhitungan itu ternyata bahwa PPP kehilangan lebih dari 10 juta suara yang seharusnya didapat dalam Pemilihan Umum 1987. Adakah hal ini memberi tanda atas mengurangnya popularitas PPP di antara para pemilihnya maupun pemilih-pemilih baru, masih sulit dibuktikan.

Sementara itu diperlihatkan pula terjadinya pergeseran angka-angka yang diperoleh oleh Golkar maupun PDI. Baik Golkar maupun PDI mendapatkan kenaikan nominal maupun kenaikan riil. Penurunan riil yang diderita oleh PPP terserap ke dalam suara Golkar dan PDI. Meskipun jumlah kenaikan riil yang diperoleh oleh Golkar jauh lebih besar dari kenaikan riil PDI, secara

persentase PDI mengalami kenaikan yang lebih besar, yaitu 43,30%, sedangkan Golkar hanya 15,67%. Suatu perincian dari angka-angka yang dapat diperbandingkan untuk tiap-tiap OPP menurut propinsi dapat dilihat dalam Lampiran II, III dan IV.

Namun demikian besarnya persentase yang diperoleh oleh PDI belum tentu dapat menambah jumlah kursinya di DPR, karena masih harus dikaitkan dengan angka pembagi pemilihan yang disesuaikan dengan kursi DPR yang diperebutkan dan jumlah penduduk ataupun pertambahan penduduk pemilih. Di samping itu kuantitas suara yang diperoleh PDI pada tahun 1982 di beberapa daerah sangat kecil, sehingga pelipatgandaan suara yang diperoleh PDI di beberapa daerah belum berarti dapat menambah kursi di DPR. Tetapi kenaikan itu bagi PDI di beberapa daerah telah berhasil menempatkan dirinya

Tabel 4

**KEMENANGAN RIIL, PERTAMBAHAN KURSI DPR
DAN NOMOR URUT PEROLEHAN SUARA**

No. Daerah Pemilihan	PPP			GOLKAR			PDI		
	A (%)	B	C	A (%)	B	C	A (%)	B	C
1. DI Aceh	-32,06	-2	II	47,68	1	I	33,30	I	III
2. Sumatra Utara	-39,11	-1	III	0,34	1	I	110,48	2	II
3. Sumatra Barat	-59,44	-2	II	36,37	2	I	130,03	..	III
4. Riau	-52,57	-1	II	14,14	2	I	135,42	..	III
5. Sumatra Selatan	-61,28	-2	II	28,64	3	I	122,80	1	III
6. Jambi	-48,50	..	II	5,74	..	I	132,09	..	III
7. Bengkulu	-84,12	..	II	27,81	..	I	72,79	..	III
8. Lampung	-92,12	-1	II	56,81	4	I	-57,14	-I	III
9. DKI Jakarta	-55,71	-2	III	14,31	2	I	97,40	2	II
10. Jawa Barat	-57,63	-5	III	14,76	12	I	66,48	4	II
11. Jawa Tengah	-37,35	-4	II	13,92	9	I	16,43	2	III
12. DI Yogyakarta	-41,33	..	III	17,35	1	I	-5,32	..	II
13. Jawa Timur	-47,50	-8	II	27,91	14	I	23,65	1	III
14. Kalimantan Barat	-29,13	..	II	-3,68	..	I	104,52	..	III
15. Kalimantan Tengah	-53,02	..	II	7,46	..	I	116,77	..	III
16. Kalimantan Selatan	-42,72	-2	II	24,21	1	I	235,69	1	III
17. Kalimantan Timur	-43,72	-1	II	13,78	..	I	79,94	1	III
18. Sulawesi Utara	-23,35	-1	III	0,49	..	I	18,89	I	II
19. Sulawesi Tengah	-26,95	..	II	2,63	..	I	64,20	..	III
20. Sulawesi Tenggara	-27,02	..	II	0,25	..	I	90,48	..	III
21. Sulawesi Selatan	-14,48	..	II	1,01	..	I	99,02	..	III
22. Bali	-16,01	..	III	-0,77	..	I	10,19	..	II
23. NTB	-64,61	-1	II	22,79	2	I	80,18	..	III
24. NTT	1,07	..	III	-1,85	-1	I	75,19	1	II
25. Maluku	-34,84	..	II	9,63	..	I	-11,00	..	III
26. Irian Jaya	-16,81	..	III	0,63	..	I	-1,23	..	II
27. Timor Timur	277,54	..	III	-6,73	..	I	1.816,45	..	II
Nasional	-48,58	-33	II	15,67	53	I	43,30	16	III

Catatan: A. Persentase Kemenangan Riil
B. Pertambahan Kursi DPR
C. Nomor Urut Perolehan Suara.

sebagai partai terbesar No. 2 setelah Golkar dan di atas PPP. Misalnya untuk daerah pemilihan Sumatra Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta dan Sulawesi Utara, PDI yang pada Pemilihan Umum tahun 1982 menempati kedudukan No. 3 dalam perolehan suara, pada Pemilihan Umum 1987 telah naik dan berada di urutan ke-2 (perhatikan pula Tabel No. 4).

Gambaran pertama yang terlihat dalam Tabel 5 adalah bahwa telah terjadi pergeseran suara pemilih di hampir semua daerah pemilihan. Hal ini tampak dalam perhitungan suara, di mana PPP mengalami kekalahan di 24 propinsi, sedangkan Golkar dan PDI memperlihatkan suatu pola kenaikan dan penurunan di beberapa daerah pemilihan. Bahkan di daerah-daerah yang selama ini menjadi ladangnya, PPP juga mengalami kekalahan yang relatif besar, misalnya di DI Aceh, Sumatra Barat, Sumatra Selatan, DKI Jakarta, Jawa

Tabel 5

PERGESERAN SUARA PEMILIH MENURUT DAERAH PEMILIHAN

OPP	Peningkatan menyolok (kemenangan riil lebih dari dua kali pening- katan yang diharapkan)	Peningkatan (peningkat- an lebih dari pening- katan yang diharap- kan)	Penurunan (peningkatan kurang dari peningkatan yang diharapkan)	Kekalahan (jumlah suara tahun 1987 lebih sedikit daripada jumlah suara tahun 1982)
	(a)	(b)	(c)	(d)
PPP	Timor Timur	NTT	Irian Jaya	DI Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Sumsel, Jambi, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Jabar, Jateng, DI Yogyakarta, Jatim, Kal- bar, Kalteng, Kalsel, Kal- tim, Sulut, Sulteng, Sultra, Sulsel, Bali, NTB.
	1 Propinsi	1 Propinsi	1 Propinsi	24 Propinsi
Golkar	DI Aceh, Lampung, Jatim	Sumbar, Sumsei, Jateng, DI Yogyakarta, Kalsel, NTB	Sumut, Riau, Jambi, Bengkulu, DKI Jakarta, Kalbar, Kalteng, Kaltim, Sulut, Sulteng, Sultra, Bali, NTT, Maluku, Irija, Timor Timur	
	3 Propinsi	6 Propinsi	18 Propinsi	-
PDI	Sumut, Sumbar, Riau, Sumsel, Jambi, DKI Jakarta, Jabar, Jatim, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulteng, Sultra, Sulsel, NTB, NTT, Timor Timur	DI Aceh, Sulut	DI Yogyakarta, Bali, Maluku, Irija	Lampung
	20 Propinsi	2 Propinsi	4 Propinsi	1 Propinsi

Catatan: Tabel 5 ini disusun berdasarkan Lamplan II-IV.

Barat, dan Jawa Timur. Di Timor Timur dan di Nusa Tenggara Timur, PPP memang mengalami peningkatan menyolok dan peningkatan biasa, tetapi peningkatan itu hampir tidak ada artinya karena jumlahnya terlalu kecil dan tidak mengubah perolehan kursi DPR-nya dari dua daerah tersebut (lihat juga Tabel 6). Dalam Pemilihan Umum 1987 Golkar memenangkan secara mayoritas mutlak (lebih dari separuh jumlah suara sah) di semua daerah pemilihan. Golkar mengalami peningkatan menyolok di 3 (tiga) propinsi (kolom a) dan peningkatan di 20 propinsi (kolom b). Sementara itu PDI mengalami kenaikan menyolok di 18 propinsi (kolom a) dan mengalami peningkatan di 5 (lima) propinsi. Tabel 5 itu menunjukkan pula bahwa ketiga kontestan mengalami penurunan di beberapa daerah pemilihan, PPP di Irian Jaya, Golkar di Kalimantan Barat, Bali, Nusa Tenggara Timur, dan Timor Timur, sedangkan PDI di DI Yogyakarta, Maluku dan Irian Jaya.

Dalam Tabel 5 itu ditunjukkan bahwa kekalahan suara yang diderita oleh PPP diserap oleh Golkar dan PDI sedangkan kekalahan yang diderita oleh PDI tampaknya diserap oleh Golkar. Tabel 5 itu menunjukkan juga bahwa Pemilihan Umum 1987 ini seolah-olah merupakan pertandingan antara PPP dan PDI untuk memperebutkan "Juara II," karena memperebutkan "Juara I" yang telah tiga kali direbut oleh Golkar tampaknya masih terlalu sukar. Hal ini tergambar dalam kolom d PPP dan kolom a PDI, di mana PPP mengalami kekalahan justru di situlah PDI mengalami peningkatan yang menyolok. Akan tetapi kekalahan PPP dan kemenangan menyolok PDI belum dapat dijadikan kepastian bahwa pemilih PPP menyeberang ke PDI. Di sini juga dapat dipertanyakan mungkinkah suara yang didapat PDI itu justru hanya berasal dari para pemilih baru, ataukah mungkin sekali merupakan penyeberangan dari Golkar, dan justru pemilih PPP menyeberang ke Golkar. Hal ini memerlukan penelitian yang lebih cermat. Meskipun PPP mengalami kemunduran, ia masih berada di atas PDI, baik dalam jumlah suara maupun kursi di DPR (lihat pula Tabel 4 dan Lampiran V).

Pergeseran pembagian kursi DPR yang tergambar dalam Tabel 6 dan 6a menunjukkan kecenderungan beberapa hal sehubungan dengan pergeseran jumlah suara yang telah tergambar dalam Tabel 5: (1) 16 daerah pemilihan mengalami pergeseran kursi DPR; (2) di 24 propinsi di mana PPP mengalami kekalahan (lihat Tabel 5 kolom d), di 14 propinsi di antaranya PPP benar-benar mengalami pengurangan sebanyak 33 kursi DPR; (3) di 23 propinsi di mana PDI mengalami peningkatan, 11 propinsi di antaranya membuahkan hasil peningkatan 17 kursi DPR. Demikian halnya dengan Golkar, tiga propinsi di mana Golkar mengalami peningkatan menyolok dan 10 di antara propinsi di mana Golkar mengalami peningkatan ternyata telah membuahkan pertambahan 54 kursi untuknya.³

³Di daerah pemilihan Sumatra Utara meskipun peningkatan suara kurang dari yang diharapkan, Golkar masih mendapat tambahan kursi juga.

Tabel 6

PEMBAGIAN KURSI DPR UNTUK PPP, GOLKAR, PDI

PEMBAGIAN KURSI DPR		1982	1987
PPP		94	61
Golkar		246	299
PDI		24	40

PERGESERAN KURSI DPR TIAP-TIAP PROPINSI (DAERAH PEMILIHAN)				
Pertambahan		Tetap	Pengurangan	
PPP		Jambi	DI Aceh	(2 kursi)
		Bengkulu	Sumut	(1 kursi)
		DI Yogya	Sumbar	(2 kursi)
		Kalbar	Riau	(1 kursi)
		Kalteng	Sumsel	(2 kursi)
		Sulteng	Lampung	(1 kursi)
		Sultra	DKI Jaya	(2 kursi)
		Sulsel	Jabar	(5 kursi)
		Bali	Jateng	(4 kursi)
		NTT	Jatim	(8 kursi)
		Maluku	Kalsel	(2 kursi)
		Irja	Kaltim	(1 kursi)
		Timtim	Sulut	(1 kursi)
			NTB	(1 kursi)
		13 Propinsi	14 Propinsi	(33 kursi)
Golkar	DI Aceh	(1 kursi)	Jambi	NTT (1 kursi)
	Sumut	(1 kursi)	Bengkulu	
	Sumbar	(2 kursi)	Kalbar	
	Riau	(2 kursi)	Kalteng	
	Sumsel	(3 kursi)	Kaltim	
	Lampung	(4 kursi)	Sulut	
	DKI Jaya	(2 kursi)	Sulteng	
	Jabar	(12 kursi)	Sultra	
	Jateng	(9 kursi)	Sulsel	
	DI Yogya	(1 kursi)	Bali	
	Jatim	(14 kursi)	Maluku	
	Kalsel	(1 kursi)	Irja	
	NTB	(2 kursi)	Timtim	
	13 Propinsi	(54 kursi)	13 Propinsi	1 Propinsi (1 kursi)
PDI	DI Aceh	(1 kursi)	Sumbar	Lampung (1 kursi)
	Sumut	(2 kursi)	Riau	
	Sumsel	(1 kursi)	Jambi	
	DKI Jaya	(2 kursi)	Bengkulu	
	Jabar	(4 kursi)	DI Yogya	
	Jateng	(2 kursi)	Kalbar	
	Jatim	(1 kursi)	Kalteng	
	Kalsel	(1 kursi)	Sulteng	
	Kaltim	(1 kursi)	Sultra	
	Sulut	(1 kursi)	Sulsel	
	NTT	(1 kursi)	Bali	
			NTB	
			Maluu	
			Irja	
			Timtim	
	11 Propinsi	(17 kursi)	15 Propinsi	1 Propinsi (1 kursi)

Tabel 6a

**PERTAMBAHAN ATAU PENURUNAN KURSI DPR
YANG DIPEROLEH OLEH SETIAP OPP
DALAM PEMILIHAN UMUM 1982 DAN 1987**

No. Daerah Pemilihan	Kursi yang diperebutkan dalam Pemilu						1982			1987			Perubahan		
	1982		1987		Kenaikan		PPP	Golkar	PDI	PPP	Golkar	PDI	PPP	Golkar	PDI
	1982	1987	1982	1987											
1. DI Aceh	10	10			0		6	4	0	4	5	1	-2	+1	+1
2. Sumut	19	21			2		4	14	1	3	15*	3	-1	+1	+2
3. Sumbar	14	14			0		5	9	0	3	11*	0	-2	+2	..
4. Riau	6	7			1		2	4	0	1	6*	0	-1	+2	..
5. Sumsel	11	13			2		4	6	1	2	9*	2	-2	+3	1
6. Jambi	6	6			0		1	5	0	1	5*	0	..	..	..
7. Bengkulu	4	4			0		1	3	0	1	3*	0	..	..	..
8. Lampung	8	10			2		2	5	1	1	9*	0	-1	+4	-1
9. DKI Jaya	13	15			2		5	6	2	3	8*	4	-2	+2	+2
10. Jabar	50	61			11		13	32	5	8	44*	9	-3	+12	+4
11. Jateng	51	58			7		14	31	6	10	40*	8	-4	+9	+2
12. DI Yogya	6	7			1		1	4	1	1	5*	1	..	+1	..
13. Jatim	57	64			7		21	32	4	13	46*	5	-8	+14	+1
14. Kalbar	7	7			0		1	5	1	1	5*	1	..	..	..
15. Kalteng	6	6			0		1	5	0	1	5*	0	..	..	..
16. Kalsel	10	10			0		4	6	0	2	7*	1	-2	+1	+1
17. Kaltim	6	6			0		2	4	0	1	4*	1	-1	..	+1
18. Sulut	6	6			0		1	5	0	0	5*	1	-1	..	..
19. Sulteng	4	4			0		1	3	0	1	3*	0	..	..	..
20. Sultra	4	4			0		0	4	0	0	4*	0	..	..	..
21. Sulsel	23	23			0		2	21	0	2	21*	0	..	..	..
22. Bali	8	8			0		0	7	1	0	7*	1	..	..	..
23. NTB	6	7			1		2	4	0	1	6*	0	-1	+2	+1
24. NTT	12	12			0		0	12	0	0	11*	1	..	-1	..
25. Maluku	4	4			0		1	3	0	1	3*	0	..	..	..
26. Irian Jaya	9	9			0		0	8	1	0	8*	1	..	..	..
27. Timtim	4	4			0		0	4	0	0	4*	0	..	..	..
Jumlah	364	400	36	246	94	24	61	299	40	-33	+54-1	+17-1	+53	+16	

Keterangan: + Kenaikan (pertambahan)

- Penurunan

.. Tetap (tidak ada perubahan)

• Golkar memenangkan mayoritas mutlak.

Dua daerah lain yakni NTT dan Lampung kiranya juga semakin menegaskan kecenderungan hal-hal yang tertera dalam Tabel 5. Di daerah pemilihan NTT di mana Golkar mengalami penurunan (kolom c) ternyata dia kehilangan satu kursi, dan di daerah pemilihan Lampung di mana PDI mengalami kekalahan (kolom d) dia kehilangan satu kursi pula. Terjadinya pergeseran perolehan kursi DPR itu disebabkan antara lain oleh kenaikan jumlah kursi DPR yang diperebutkan di 10 daerah pemilihan. Indikasi ini tampaknya juga diperkuat oleh kenyataan bahwa 11 di antara 17 daerah pemilihan yang tidak mengalami kenaikan kursi yang diperebutkan ternyata tidak terjadi pergeseran jumlah kursi yang diperoleh setiap kontestan. Di samping itu keadaan intern masing-masing kontestan tampaknya juga ikut mempengaruhi terjadinya pergeseran perolehan kursi DPR untuk tahun 1987. Hal ini juga menegaskan bahwa tingkah-laku pemilih di Indonesia tidak menunjukkan pola memilih yang konsisten.

Tabel 6a menunjukkan bahwa Golkar memenangkan mayoritas mutlak⁴ kursi di 26 daerah pemilihan. Hanya di Daerah Istimewa Aceh gabungan kursi PPP dan PDI dapat menyamai Golkar ($4 + 1 = 5$). Tetapi hal itu juga menunjukkan kekalahan yang dialami PPP, dari 6 kursi menjadi 4 kursi, serta peningkatan PDI, dari tanpa kursi mendapat 1 kursi DPR. Di DKI Jakarta, PDI telah berhasil menggeser PPP, meskipun kursinya masih kalah dari Golkar. Tabel itu juga menunjukkan bahwa jumlah kenaikan kursi yang diperebutkan dalam pemilihan umum (36 kursi) dan penurunan kursi yang diderita oleh PPP (33 kursi) telah diambil-alih oleh Golkar (53 kursi) dan PDI (16 kursi).

Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam pemilihan umum di Indonesia adalah perbedaan yang sudah lama dikenal, yaitu antara Jawa dan Luar Jawa serta peranan yang dimainkan oleh perbedaan itu dalam politik pemilihan dewasa ini. Dalam Pemilihan Umum 1955 sistem perwakilan proporsional yang kaku tidak memungkinkan diakuinya pembedaan semacam itu. Sejak Pemilihan Umum 1971 suatu sistem pemilihan campuran dipergunakan sebagai upaya menyeimbangkan sistem lama dengan mempertimbangkan aspek-aspek tertentu dari sistem distrik. Indonesia dibagi dalam dua distrik besar, Jawa dan Luar Jawa. Untuk Pemilihan Umum 1987 masing-masing mendapat 205 dan 195 kursi DPR. Pembagian ini merupakan suatu usaha mempertemukan ketidaksesuaian yang menyolok antara luas wilayah Jawa-Madura yang hanya 6,94% dari seluruh wilayah Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 61% dari keseluruhan penduduk Indonesia. Kedua distrik besar itu kemudian dibagi lagi ke dalam beberapa daerah pemilihan (propinsi) yang dijamin mendapat sejumlah kursi minimum sebanyak jumlah kabupaten dalam setiap propinsi, dan sisa kursi dibagikan kepada propinsi-propinsi ber-

⁴Mayoritas mutlak adalah kemenangan yang mencapai lebih separuh jumlah kursi yang diperebutkan. Di Daerah Istimewa Aceh peningkatan kursi Golkar diperoleh antara lain oleh stembus accori.

dasarkan jumlah penduduk. Hal ini tentu saja menimbulkan situasi bahwa suara dari Jawa yang lebih padat penduduknya kurang berperanan daripada suara dari Luar Jawa. Akan tetapi keadaan seperti ini kiranya lebih baik dan lebih luwes daripada keadaan tahun 1955, meskipun beberapa pihak dewasa ini menginginkan agar sistem semacam ini ditinjau kembali. Tabel 7 di bawah ini menunjukkan hubungan antara jumlah suara dan jumlah kursi DPR yang diperoleh sehubungan dengan dikhotomi antara Jawa dan Luar Jawa dalam tahun 1987.

Meskipun ketiga kontestan mendapatkan mayoritas pendukungnya di Jawa, Golkar dapat mendekatkan distribusi dukungan suara dengan distribusi aktual dari penduduk antara Jawa dan Luar Jawa. Perbedaan dalam bobot suara ini dengan jelas diperlihatkan oleh kenyataan bahwa Golkar menerima lebih dari 50% suaranya di Jawa, tetapi lebih dari 50% kursi DPR yang diperolehnya berasal dari Luar Jawa. Konsentrasi yang lebih besar, baik dari PPP maupun PDI pada dukungan di Jawa diperlihatkan tidak hanya oleh persentase yang lebih besar dari jumlah suara yang mereka kumpulkan di sana, tetapi juga oleh kenyataan bahwa mayoritas kursi DPR mereka adalah dari daerah-daerah pemilihan Jawa.

Namun demikian bila Tabel 7 ini dibandingkan dengan Tabel 7 a (hasil-hasil Pemilu 1982) dan 7b (hasil-hasil Pemilu 1977), kelihatan terjadi pergeser-

Tabel 7

HASIL PEMILIHAN UMUM 1987 JAWA: LUAR JAWA

	Suara		Kursi	
	Jawa	Luar Jawa	Jawa	Luar Jawa
PPP	9.446.812 (68,948%)	4.254.616 (31,052%)	35 (57,38%)	26 (42,62%)
Golkar	36.420.907 (58,01%)	26.362.773 (41,90%)	143 (47,83%)	156 (52,17%)
PDI	7.050.167 (75,61%)	2.274.541 (24,39%)	27 (67,50%)	13 (32,50%)

Tabel 7a

HASIL PEMILIHAN UMUM 1987 JAWA: LUAR JAWA

	Suara		Kursi	
	Jawa	Luar Jawa	Jawa	Luar Jawa
PPP	14.665.680 (70,27%)	6.206.200 (29,73%)	54 (57,45%)	40 (42,55%)
Golkar	27.750.344 (57,41%)	20.584.380 (42,59%)	105 (42,68%)	141 (57,32%)
PDI	4.612.762 (77,92%)	1.306.940 (22,08%)	18 (75%)	6 (25%)

Tabel 7b

HASIL PEMILIHAN UMUM 1987 JAWA: LUAR JAWA

	Suara		Kursi	
	Jawa	Luar Jawa	Jawa	Luar Jawa
PPP	13.116.353 (70,24%)	5.627.138 (29,76%)	56 (56,56%)	43 (43,44%)
Golkar	23.921.672 (60,18%)	15.828.424 (39,82%)	104 (44,82%)	128 (55,18%)
PDI	4.138.514 (75,18%)	1.366.243 (24,82%)	19 (65,52%)	10 (34,48%)

Tabel 8

MPR	Dipilih dalam Pemilu	Dipilih oleh DPRD I	Diangkat	Dipilih berdasarkan imbang-an hasil Pemilu	Diangkat berdasarkan imbang-an hasil Pemilu
1. Anggota DPR dari peserta Pemilu	400				
2. Anggota DPR dari ABRI			100		
3. Utusan Golongan-golongan sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945			100		
4. Utusan Daerah		147			
5. Utusan Organisasi peserta Pemilu				202	
6. Utusan Golongan Karya ABRI					51

Catatan: Berdasarkan imbang-an hasil pemilihan umum, Golkar mendapat tambahan anggota MPR sebanyak:

$$\frac{299}{500} \times 253 = 151 \text{ orang;}$$

$$\text{PPP sebanyak: } \frac{61}{500} \times 253 = 31 \text{ orang;}$$

$$\text{PDI sebanyak: } \frac{40}{500} \times 253 = 20 \text{ orang;}$$

Atas dasar ini ABRI juga mendapat tambahan anggota MPR sebanyak: $\frac{100}{500} \times 253 = 51 \text{ orang.}$

an-pergeseran. Persentase kursi untuk PPP, Golkar dan PDI antara Jawa dan Luar Jawa sejak tahun 1977 menunjukkan suatu pergeseran yang patut dicatat untuk mengetahui apakah kecenderungan yang demikian akan semakin nyata dalam masa-masa mendatang. Untuk PPP terdapat kecenderungan tetap antara Jawa dan Luar Jawa. Untuk Golkar terjadi turun-naik sebagai berikut: turun 2,14% dan naik 5,24%, sedangkan untuk PDI sebaliknya, terjadi naik-turun sebagai berikut: naik 9,48% dan turun 7,50%.

Sementara itu distribusi kursi DPR untuk PPP menunjukkan kecenderungan terus menurun, baik untuk Jawa maupun Luar Jawa (56-54-35 dan

43-40-26). Golkar terus naik: 104-105-143 dan 128-141-156; sedangkan PDI turun-naik sebagai berikut: 19-18-27 dan 10-6-13. Meskipun terjadi peningkatan kursi dan suara yang diperoleh PDI di Luar Jawa, tampaknya partai ini belum dapat mengubah image di masyarakat, bahwa PDI adalah partai orang Jawa.

Kemudian dalam Tabel 8 kita jumpai pergeseran jumlah kursi MPR yang dipilih dan diangkat untuk masa bhakti 1987-1992. Yang dipilih mencapai jumlah: $400 + 47 + 202 = 749$ anggota atau 74,90%. Yang diangkat adalah: $100 + 100 + 51 = 251$ anggota atau 25,10%. Ini berarti jumlah anggota MPR yang dipilih meningkat, sedangkan yang diangkat menurun, bila dibandingkan dengan tahun 1982. Untuk periode 1982-1987, MPR yang dipilih 617 orang dan yang diangkat 303 orang.

BEBERAPA FAKTOR PENGARUH

Pembagian kursi DPR hasil Pemilu 1987 adalah PPP: 61 kursi (15,25%), Golkar: 299 kursi (74,75%) dan PDI: 40 kursi (10%). Perolehan kursi itu bila dibandingkan dengan hasil Pemilu 1982 menunjukkan bahwa PPP mengalami kemunduran, dari 94 menjadi 61 kursi DPR, turun 33 kursi atau sekitar 35,11%; Golkar mengalami peningkatan dari 246 menjadi 299 kursi DPR, naik 53 kursi atau sekitar 21,54%; dan PDI demikian juga, mengalami peningkatan dari 24 menjadi 40 kursi DPR, naik 16 kursi atau 4,0%.⁵

Beberapa faktor mempengaruhi kemunduran perolehan kursi PPP, seperti (1) penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bagi semua kekuatan sosial-politik, sehingga PPP tidak lagi mengklaim dirinya sebagai Partai Islam di Indonesia; (2) pertentangan intern (dalam tubuh) PPP itu sendiri; dan (3) yang masih erat hubungannya dengan pertentangan intern PPP adalah kembalinya NU ke chitah 1926 yang menimbulkan terjadinya penggembosan di dalam tubuh PPP.⁶

Faktor yang pertama mungkin dapat dijadikan alasan kemunduran PPP. Hal ini didasarkan pada posisi PPP di daerah-daerah pemilihan yang sejak tahun 1971 dapat dikatakan sebagai basis partai-partai Islam di Indonesia, yakni Aceh, Sumatra Barat, Sumatra Selatan dan Kalimantan Selatan. Penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas tampaknya telah menjadi hambatan bagi PPP untuk sekali lagi mempergunakan pola-pola lama, khususnya ciri keagamaan, di dalam kampanyenya, meskipun sisa-sisa pola lama ini di sana-sini masih terdengar. Akibatnya mayoritas pendukungnya yang beragama

⁵Persentase di sini adalah persentase kursi, yang dihitung berdasarkan jumlah kursi yang diperoleh dibagi jumlah kursi yang diperebutkan kali 100%, berbeda dengan persentase suara.

⁶Lihat juga uraian Tommi Legowo, M. Djadijono dan Wiratmo Prawiroyudho dalam nomor ini juga tentang masalah-masalah ini.

Islam secara emosional tidak lagi tersentuh oleh himbauan para juru kampanye PPP.

Tetapi sebaliknya kita juga dapat mengatakan bahwa sebenarnya dengan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas itu semestinya dapat meningkatkan suara maupun kursi yang diperoleh PPP. Orang dapat berkata bahwa PPP, Golkar dan PDI sama saja karena semuanya telah menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas sehingga pemilih-pemilih yang selama ini dihantui ketakutan untuk memilih PPP karena PPP dianggap bukan partai yang berasaskan Pancasila dapat dengan tenang memilih PPP. Atas dasar ini, faktor pertama ini kiranya bukan menjadi alasan penting kemunduran PPP. Para pendukung/pemilih PPP dari lapisan bawah pun kiranya juga tidak terpengaruh oleh penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas, karena penerimaan ini pun masih dalam taraf awal, dan kiranya masih memerlukan waktu lebih lama untuk sampai ke lapisan masyarakat paling bawah.

Pertentangan intern mungkin paling banyak mempengaruhi kemunduran PPP, sehingga ia terlambat memasuki Pemilihan Umum 1987. Energi PPP habis sebelum bertanding. Hal ini tampak dari kemunduran PPP di daerah-daerah pemilihan Jawa yang dekat dengan Jakarta (tempat DPP PPP), dari 54 kursi menjadi 35 kursi, menurun 19 kursi atau sekitar 35,19%.

PPP tampaknya masih terus bergelut mengatasi kemelut dalam dirinya sampai pemilihan umum memasuki fase-fase yang menentukan. Bahkan sampai pada pencalonan anggota DPR pun, dalam DPP PPP masih terjadi silang pendapat. Dari situasi kemelut yang dialami PPP ini, kita dapat menarik suatu kesimpulan awal bahwa fusi di dalam PPP tampaknya belum tuntas. Unsur-unsur yang dahulu membentuk PPP kiranya belum bersedia mengorbankan kepentingan dirinya demi kemajuan PPP secara keseluruhan, maupun perkembangan kepartaian di Indonesia pada umumnya.

Kembalinya NU ke chitah 1926 yang kemudian dilanjutkan dengan pengembosan banyak pula dikatakan sebagai faktor semakin mundurnya PPP dalam Pemilihan Umum 1987. Dilontarkannya pernyataan pemimpin-pemimpin NU, khususnya Abdurrahman Wahid, yang pada pokoknya menyatakan bahwa setelah Munas NU Situbondo tahun 1984, NU tidak terikat lagi pada suatu partai dan setiap anggota NU boleh memilih partai mana pun yang disenanginya, kiranya telah pula semakin menggoncangkan para pemilih/pendukung PPP dari unsur NU.⁷ Ini mungkin menjadi faktor kemunduran PPP di daerah pemilihan Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan. Namun demikian PPP masih berhasil memperoleh kursi yang memadai justru di daerah pemilihan Pulau Jawa. Ini menandakan bahwa PPP masih mempunyai pendukung yang dapat dijadikan modal untuk memasuki pemilihan umum di masa-masa mendatang.

⁷NU di samping Parmusi merupakan dua partai pendukung utama PPP, terutama di Jawa.

Sementara itu, selain kelemahan-kelemahan yang diderita oleh PPP menjadi faktor yang menguntungkan dirinya, Golongan Karya berhasil memanfaatkan jaringan organisasinya, baik formal maupun non-formal, secara baik. Di samping itu Golkar masih mampu memanfaatkan pola memilih sebagian besar rakyat Indonesia yang berada di pedesaan dan pola bapak panutan untuk Pemilihan Umum 1987 ini.

Dalam Pemilihan Umum 1987 itu Golkar berhasil mengklaim bahwa dirinya adalah partai yang memerintah sekarang ini. Golkar berani mengklaim bahwa pembangunan yang berhasil dilaksanakan oleh Pemerintah Orde Baru itu, merupakan hasil jerih payah Golkar. Dalam kaitan ini ternyata Golkar mampu memanfaatkan pemimpin-pemimpin pemerintahan, termasuk para menteri, menjadi fungsionaris Golkar yang dijadikan salah satu ujung tombak dalam kampanye. Hal ini mungkin menimbulkan pandangan atau sikap para pemimpin di beberapa daerah untuk meminta rakyatnya memilih Golkar agar pembangunan di daerah itu tetap berjalan. Mungkin daerah Aceh dan Sumatra Barat dapat dijadikan contoh.

Berkaitan dengan pembangunan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan sarana-sarana keagamaan, seperti pembangunan mesjid, mushola, bantuan kepada pesantren-pesantren dan lain-lain, Golkar berani mengklaimnya sehingga di mata beberapa kalangan Golkar dipandang lebih Islam daripada PPP.⁸ Hal ini mungkin menjadi salah satu faktor Golkar dapat menyerap para pemilih yang lari dari PPP.

Sebagian besar pemilih Indonesia adalah masyarakat pedesaan, yang masih tradisional dan pola memilihnya belum banyak berubah dari pola tradisional berdasarkan bapak panutan, sehingga banyak terpengaruh oleh anjuran, permintaan ataupun pilihan para pemimpinnya, terutama pemimpin formalnya. Kenyataan menunjukkan bahwa kebanyakan pejabat pemerintah kita sekarang ini adalah anggota/pendukung Golkar. Oleh karena itu telah dapat diramalkan sebelumnya bahwa Golkar masih akan memenangkan Pemilihan Umum 1987 ini.

Memang pemanfaatan bapak panutan ini telah memberikan keuntungan bagi kemenangan Golkar, tetapi membawa akibat timbulnya kesan bahwa Golkar kurang mempunyai atau sekurang-kurangnya tidak dapat memunculkan generasi-generasi muda atau kader-kader mudanya dalam kampanye yang lalu. Ini memperkuat kesan di masyarakat bahwa Golkar adalah partainya orang tua. Kesan semacam ini kurang menguntungkan kedudukan Golkar untuk masa-masa yang akan datang.

Mengenai PDI, selain keberhasilannya membawakan diri sebagai partai

⁸Berdasarkan penjelasan Kepala Bidang Urusan Agama Islam, Kantor Wilayah Departemen Agama Jawa Barat, Drs. H. Ubaidillah Muchtar, sampai tanggal 10 April 1987 di Jawa Barat terdapat 36.016 buah mesjid, 91.678 langgar dan 14.065 buah mushola.

orang muda dan partai masa depan, dia terutama mendapat keuntungan dari adanya *protes votes* (''bola muntah'') khususnya di kota-kota besar yang lebih tinggi kesadaran politiknya karena mendapat pendidikan lebih tinggi dari saudara-saudaranya di pedesaan. Hal ini sedikit banyak tampak dalam keberhasilannya mengumpulkan orang-orang muda dalam setiap kampanye yang dilakukannya, terutama pada putaran kampanye terakhir tanggal 17 April 1987.

Namun apakah PDI berhasil menarik generasi muda Indonesia untuk memilihnya masih memerlukan penelitian lebih lanjut. Tetapi terdapat petunjuk, yakni hasil survei yang dilakukan oleh *Tempo*, untuk nomornya tanggal 2 Agustus 1986 dan harian *Kompas* tanggal 25 Januari 1987 bahwa generasi muda Indonesia rupa-rupanya masih tetap mendukung Golkar dalam Pemilihan Umum 1987 ini seperti ternyata dari survei TPS-TPS di SMA-SMA se-Jakarta. Tetapi di kota-kota besar di Jawa generasi muda banyak yang berpartisipasi dalam kampanye-kampanye PDI, terutama kampanye tanggal 17 April 1987. Karena efek kampanye itu, suara yang diperoleh PDI di daerah pemilihan DKI Jakarta meningkat, sehingga berhasil menjadi pemenang kedua setelah Golkar dan dengan demikian menggeser kedudukan PPP di ibukota Jakarta. Suaranya dari sekitar 12% di tahun 1982 naik menjadi sekitar 29%, sedangkan PPP dari 39% turun menjadi sekitar 21%.

Kemungkinan besar banyak di antara generasi muda yang turut kampanye PDI itu hanya ikut-ikutan tetapi akhirnya suaranya tetap diberikan kepada Golkar. Banyak di antara mereka itu masih terlalu muda untuk mempunyai hak memilih. Tetapi harus diakui bahwa dalam kampanye-kampanye di kota-kota besar terutama di Jawa, PDI tampak berhasil menyalurkan dukungan generasi muda dan mereka yang ingin melakukan protes terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang dianggap tidak tepat, terutama dalam soal-soal hak politik, kesenjangan pendapat atau soal keadilan dan pengangguran. Hal ini terutama terlihat dari tema yang menarik perhatian dalam kampanye-kampanye PDI tersebut.

PENUTUP

Kesan pertama yang segera dapat dilihat dari hasil Pemilihan Umum tanggal 23 April 1987 yang baru lalu adalah terjadinya pergeseran dalam perolehan suara maupun perolehan kursi DPR. Hal ini dapat dikatakan sebagai gejala adanya dinamika di dalam masyarakat. Dalam batas-batas tertentu masyarakat telah berusaha menerobos ikatan-ikatan primordial yang selama ini dianggapnya sebagai suatu penghalang tercapainya perubahan-perubahan sosial yang diperlukan untuk kemajuan bangsa.

Selanjutnya dengan mendasarkan diri pada tercapainya ketenangan dan ketertiban selama berlangsungnya pemilihan umum, termasuk masa kam-

panye, serta besarnya partisipasi rakyat dalam pemilihan umum bangsa Indonesia berhasil dengan baik melaksanakan Pemilihan Umum yang ke-4 dalam masa Orde Baru ini. Keberhasilan ini merupakan gejala semakin meningkatnya kedewasaan politik rakyat Indonesia. Kita akui di beberapa daerah masih terdapat kesalahan dan pelanggaran, tetapi perhatian yang terus-menerus akan mencegah terulangnya pelanggaran-pelanggaran itu.

Ketiga Organisasi Peserta Pemilihan Umum, PPP, Golkar dan PDI, telah menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ini berarti pertentangan-pertentangan ideologi yang selama ini sering menghalangi tercapainya persatuan bangsa tidak mempunyai wadah lagi. Dengan terkikisnya pertentangan-pertentangan ideologi itu, untuk masa-masa mendatang partai-partai politik dan Golkar akan dapat lebih memusatkan orientasinya pada program dan dapat semakin menunjukkan dirinya sebagai partai terbuka.

Lampiran I

PENILAIAN ATAS HASIL SUARA TERPERINCI PER DAERAH

No. Daerah Pemilihan	Jumlah Suara		Tambahan Suara	Persentase Tambahan Suara
	1982	1987		
1. DI Aceh	1.308.089	1.537.613	229.524	17,55
2. Sumatra Utara	3.919.563	4.500.345	580.782	14,82
3. Sumatra Barat	1.588.410	1.912.869	324.459	20,43
4. Riau	1.072.881	1.353.307	280.426	26,14
5. Sumatra Selatan	2.226.119	2.699.266	473.147	21,25
6. Jambi	762.517	910.638	148.121	19,43
7. Bengkulu	363.196	502.667	139.471	38,40
8. Lampung	2.204.059	2.685.883	481.824	21,86
9. DKI Jakarta Raya	3.236.804	3.975.152	738.348	22,81
10. Jawa Barat	13.572.006	15.911.962	2.339.956	17,24
11. Jawa Tengah	13.130.290	14.284.597	1.154.307	8,79
12. DI Yogyakarta	1.442.181	1.572.111	129.930	9,01
13. Jawa Timur	15.647.405	17.174.064	1.526.659	9,76
14. Kalimantan Barat	1.257.593	1.451.606	194.013	15,43
15. Kalimantan Tengah	525.024	664.873	139.849	26,64
16. Kalimantan Selatan	1.075.715	1.228.102	152.387	14,17
17. Kalimantan Timur	575.444	746.005	170.561	29,64
18. Sulawesi Utara	1.124.212	1.312.877	188.665	16,78
19. Sulawesi Tengah	672.190	787.670	115.480	17,18
20. Sulawesi Tenggara	498.841	600.517	101.676	20,38
21. Sulawesi Selatan	3.105.669	3.387.439	281.770	9,07
22. Bali	1.361.754	1.525.896	164.142	12,05
23. Nusa Tenggara Barat	1.319.502	1.475.290	155.788	11,81
24. Nusa Tenggara Timur	1.472.960	1.629.216	156.256	10,61
25. Maluku	709.796	825.124	115.326	16,25
26. Irian Jaya	642.759	793.827	151.068	23,50
27. Timor Timur	311.325	360.900	49.575	15,575
Nasional	75.126.306	85.809.816	10.688.519	14,22

PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN

No.	Daerah Pemilihan	Hasil Pemilihan Umum		Kemajuan Nominal		Kemajuan Yang Diharapkan		Kemajuan atau Kemenangan Riil	
		1982	1987	Suara	%	Suara	%	Suara	%
1.	DI Aceh	772.819	660.664	-112.175	-14,52	135.603	17,55	-247.778	-32,06
2.	Sumatra Utara	801.296	606.617	-194.679	-24,30	118.732	14,82	-313.411	-39,11
3.	Sumatra Barat	615.789	375.529	-240.260	-39,02	125.785	20,43	-366.045	-59,44
4.	Riau	276.678	203.555	-73.123	-26,43	72.317	26,14	-145.446	-52,57
5.	Sumatra Selatan	847.045	508.006	-30.631	-40,03	180.034	21,25	-519.073	-61,28
6.	Jambi	105.337	74.706	-339.039	-29,08	20.462	19,43	-51.093	-48,50
7.	Bengkulu	94.959	51.547	-43.412	-45,72	36.465	38,40	-79.877	-84,12
8.	Lampung	661.719	196.820	-464.899	-70,26	134.657	21,86	-609.856	-92,12
9.	DKI Jakarta	1.268.878	851.456	-417.422	-32,90	289.444	22,81	-706.866	-55,71
10.	Jawa Barat	3.678.132	2.197.846	-1.489.286	-40,39	635.700	17,24	-2.124.986	-57,63
11.	Jawa Tengah	3.640.383	2.600.746	-1.039.637	-28,56	320.033	8,79	-1.359.676	-37,35
12.	DI Yogyakarta	336.664	227.846	-108.818	-37,32	30.331	9,01	-139.149	-41,33
13.	Jawa Timur	5.732.623	3.568.918	-2.163.705	-37,74	559.311	9,76	-2.723.016	-47,50
14.	Kalimantan Barat	260.722	224.996	-35.726	-13,70	40.222	15,43	-75.948	-29,13
15.	Kalimantan Tengah	76.392	56.297	-20.155	-26,38	20.348	26,64	-40.503	-53,02
16.	Kalimantan Selatan	426.485	304.716	-121.769	-28,55	60.416	14,17	-182.185	-42,72
17.	Kalimantan Timur	183.280	157.474	-25.806	-14,08	54.324	29,64	-80.190	-43,72
18.	Sulawesi Utara	76.060	71.004	-4.996	-6,57	12.764	16,78	-17.760	-23,95
19.	Sulawesi Tengah	104.343	94.150	-10.193	-9,77	17.926	17,18	-28.119	-26,95
20.	Sulawesi Tenggara	12.775	11.927	-848	-6,64	2.604	20,38	-3.452	-27,02
21.	Sulawesi Selatan	317.824	300.629	-17.195	-5,41	28.735	9,07	-46.030	-14,48
22.	Bali	26.444	25.398	-1.046	-3,96	3.187	12,05	-4.233	-16,01
23.	NTB	371.509	175.337	-196.172	-52,80	43.762	11,81	-240.034	-64,61
24.	NTT	19.100	21.330	2.230	11,68	2.026	10,61	204	1,07
25.	Maluku	134.597	109.570	-25.027	-18,59	21.869	16,25	-46.896	-34,84
26.	Irian Jaya	20.354	21.716	1.362	6,69	4.784	23,50	-3.422	-16,81
27.	Timor Timur	673	2.648	1.975	243,46	107	15,92	1.868	277,54
Nasional		20.871.880	13.701.428	-7.170.452	-34,35	2.968.134	14,22	-10.138.586	-48,58

GOLONGAN KARYA

No.	Daerah Pemilihan	Hasil Pemilihan Umum		Peningkatan atau Kemajuan Nominal		Peningkatan atau Kemajuan yang Diharapkan		Kemajuan atau Kemenangan Riil	
		1982	1987	Suara	%	Suara	%	Suara	%
1.	DI Aceh	483.570	798.983	315.413	65,23	84.850	17,55	230.563	47,68
2.	Sumatra Utara	2.843.427	3.274.533	431.106	15,16	421.325	14,82	9.781	0,34
3.	Sumatra Barat	959.492	1.504.457	544.965	56,80	195.992	20,43	348.973	36,37
4.	Riau	769.131	1.078.942	309.811	40,28	201.033	26,14	108.778	14,14
5.	Sumatra Selatan	1.247.287	1.869.635	622.348	25,16	265.103	21,25	357.245	28,64
6.	Jambi	646.591	809.299	162.708	49,90	125.602	19,43	37.106	5,74
7.	Bengkulu	256.485	426.301	169.816	66,21	98.493	38,40	71.323	27,81
8.	Lampung	1.308.274	2.337.563	1.024.289	78,68	285.999	21,86	743.290	56,81
9.	DKI Jakarta	1.456.216	1.996.837	540.621	37,13	332.178	22,81	208.443	14,31
10.	Jawa Barat	8.596.458	11.347.051	2.750.593	32,06	1.482.119	17,24	1.268.474	14,76
11.	Jawa Tengah	7.940.158	9.743.228	1.803.070	22,71	698.033	8,79	1.105.037	13,92
12.	DI Yogyakarta	873.260	1.103.429	230.169	26,36	78.674	9,01	151.495	17,35
13.	Jawa Timur	8.884.252	12.230.362	3.346.110	37,66	866.803	9,76	2.479.307	27,91

Lampiran III (lanjutan)

14. Kalimantan Barat	892.801	997.707	104.906	11,75	137.735	15,43	-32.829	-3,68
15. Kalimantan Tengah	442.197	592.973	150.776	34,10	117.787	26,64	32.989	7,46
16. Kalimantan Selatan	637.397	881.987	244.590	38,37	90.294	14,17	154.296	24,21
17. Kalimantan Timur	352.746	505.919	153.173	43,42	104.554	29,64	48.619	13,78
18. Sulawesi Utara	979.486	1.148.651	169.165	17,27	164.377	16,78	4.788	0,49
19. Sulawesi Tengah	546.468	654.242	108.274	19,81	93.881	17,18	14.393	2,63
20. Sulawesi Tenggara	483.598	583.386	99.788	20,63	98.569	20,38	1.219	0,25
21. Sulawesi Selatan	2.769.736	3.049.126	279.390	10,09	251.292	9,07	28.098	1,01
22. Bali	1.203.101	1.338.876	135.775	11,29	145.018	12,05	-9.243	-0,77
23. NTB	905.280	1.217.956	312.670	34,54	106.883	11,81	205.787	22,73
24. NTT	1.419.204	1.543.497	124.293	8,76	150.553	10,61	-26.260	-1,85
25. Maluku	534.086	672.281	138.195	25,88	86.777	16,25	51.418	9,63
26. Irian Jaya	594.415	737.887	143.472	24,14	139.706	23,50	3.766	0,63
27. Timor Timur	309.608	338.078	28.470	9,20	49.302	15,92	-20.832	-6,73
Nasional	48.334.724	62.783.680	14.448.956	29,89	6.873.351	14,22	7.575.405	15,67

Lampiran IV

PARTAI DEMOKRASI INDONESIA

No. Daerah Pemilihan	Hasil Pemilihan Umum		Peningkatan atau Kemajuan Nominal		Peningkatan atau Kemajuan yang Diharapkan		Kemajuan atau Kemenangan Riil	
	1982	1987	Suara	%	Suara	%	Suara	%
1. DI Aceh	51.700	77.986	26.286	50,84	9.072	17,55	17.214	33,30
2. Sumatra Utara	274.840	619.195	344.355	125,29	40.724	14,82	303.631	110,48
3. Sumatra Barat	13.129	32.883	19.754	150,46	2.682	20,43	17.072	130,03
4. Riau	27.072	70.810	43.738	161,56	7.076	26,14	36.662	135,42
5. Sumatra Selatan	131.787	321.625	189.838	144,05	28.010	21,25	161.828	122,80
6. Jambi	10.589	26.633	16.044	151,52	2.057	19,43	13.987	132,09
7. Bengkulu	11.752	24.819	13.067	111,19	4.513	38,40	8.554	72,79
8. Lampung	234.066	151.500	-82.566	-35,27	51.169	21,86	-133.735	-57,14
9. DKI Jakarta	511.710	1.126.859	615.149	120,21	116.726	22,81	498.423	97,40
10. Jawa Barat	1.288.416	2.367.065	1.078.649	83,72	222.136	17,24	856.513	66,48
11. Jawa Tengah	1.549.749	1.940.623	390.874	25,22	136.241	8,79	254.633	16,43
12. DI Yogyakarta	232.257	240.836	8.579	3,69	20.925	9,01	-12.346	-5,32
13. Jawa Timur	1.030.530	1.374.784	344.254	33,41	100.545	9,76	243.709	23,65
14. Kalimantan Barat	104.070	228.903	124.833	119,95	16.055	15,43	108.778	104,52
15. Kalimantan Tengah	6.435	15.663	9.228	143,40	1.714	26,64	7.514	116,77
16. Kalimantan Selatan	11.833	41.399	29.566	249,86	1.676	14,17	27.890	235,69
17. Kalimantan Timur	39.418	82.612	43.194	109,58	11.683	29,64	31.511	79,94
18. Sulawesi Utara	68.666	93.162	24.496	35,67	11.524	16,78	12.972	18,89
19. Sulawesi Tengah	21.379	38.778	17.399	81,38	3.673	17,18	13.726	64,20
20. Sulawesi Tenggara	2.468	5.204	2.736	110,86	503	20,38	2.233	90,48
21. Sulawesi Selatan	18.109	37.684	19.575	108,10	1.643	9,07	17.932	99,02
22. Bali	132.209	161.622	29.413	22,25	15.936	12,05	13.477	10,19
23. NTB	42.713	82.003	39.290	91,99	5.043	11,81	34.247	80,18
24. NTT	34.656	64.389	29.733	85,79	3.676	10,61	26.057	75,19
25. Maluku	41.115	43.273	2.158	5,25	6.680	16,25	-4.522	-11,00
26. Irian Jaya	27.990	34.224	6.234	22,27	6.579	23,50	-345	-1,23
27. Timor Timur	1.044	20.174	19.130	1.832,38	166	15,92	18.964	1.816,45
Nasional	5.919.702	9.324.708	3.405.006	57,52	841.825	14,22	2.563.181	43,30

PEMBAGIAN KURSI DPR UNTUK TAHUN 1987
DARI MASING-MASING ORGANISASI DALAM SETIAP DAERAH PEMILIHAN

No.	Daerah Pemilihan	Pemilih yang Terdaftar	Jumlah suara yang diperoleh OPP	Suara yang Diperoleh OPP			Jumlah pembagi pemilihan*	Jumlah kursi DPR yang diperolehkan	Kursi DPR yang diperoleh OPP		
				PPP	Golkar	PDI			PPP	Golkar	PDI
1.	DI Aceh	1.645.982	1.537.613	660.644	798.893	77.986	153.761	10	4	5	1
2.	Sumatra Utara	4.839.765	4.500.345	606.617	3.274.533	619.195	214.304	21	3	15	3
3.	Sumatra Barat	2.061.668	1.912.869	375.529	1.504.457	32.883	136.634	14	3	11	0
4.	Riau	1.444.743	1.353.307	203.555	1.078.942	70.810	193.330	7	1	6	0
5.	Jambi	2.989.835	910.638	74.706	809.299	26.633	151.773	6	1	5	0
6.	Sumatra Selatan	2.989.835	2.699.266	508.006	1.869.635	321.625	125.667	13	2	9	2
7.	Bengkulu	528.823	502.667	51.547	426.301	24.819	125.667	4	1	3	0
8.	Lampung	2.751.223	2.685.883	196.820	2.337.563	151.500	268.588	10	1	9	0
9.	DKI Jaya	4.435.120	3.975.152	851.456	1.996.837	1.126.859	625.010	15	3	8	4
10.	Jawa Barat	17.582.857	15.911.962	2.197.846	11.347.051	2.367.065	260.852	61	8	44	9
11.	Jawa Tengah	16.039.205	14.284.597	2.600.746	9.743.228	1.940.623	246.286	58	10	40	8
12.	DI Yogyakarta	1.776.717	1.572.111	227.846	1.103.429	240.836	224.587	7	1	5	1
13.	Jawa Timur	19.098.967	17.174.064	3.568.918	12.230.362	1.374.784	268.345	64	13	46	5
14.	Kalimantan Barat	1.603.559	1.451.606	224.996	997.707	228.903	207.372	7	1	5	1
15.	Kalimantan Tengah	675.398	664.973	56.237	592.973	15.663	110.812	6	1	5	0
16.	Kalimantan Selatan	1.334.953	1.228.102	304.716	881.987	41.399	112.810	10	2	7	1
17.	Kalimantan Timur	874.127	746.005	157.474	505.919	82.612	124.334	6	1	4	1
18.	Sulawesi Utara	1.348.093	1.312.877	71.064	1.148.651	93.162	218.813	6	0	5	1
19.	Sulawesi Tengah	822.926	787.670	94.150	654.742	38.778	196.918	4	1	3	0
20.	Sulawesi Tenggara	602.425	600.517	11.927	583.386	5.204	150.129	4	0	4	0
21.	Sulawesi Selatan	3.574.325	3.387.439	300.629	3.049.126	37.684	147.280	23	2	21	0
22.	Bali	1.632.600	1.525.896	25.398	1.338.876	161.622	190.737	8	0	7	1
23.	NTB	1.646.441	1.475.290	175.337	1.217.950	82.003	210.756	7	1	6	0
24.	NTT	1.671.657	1.629.216	21.330	1.543.497	64.389	135.765	12	0	11	1
25.	Maluku	870.914	825.124	109.570	672.281	43.273	206.281	4	1	3	0
26.	Irian Jaya	808.743	793.827	21.716	737.887	34.224	88.203	9	0	8	1
27.	Timor Timur	360.144	360.900	2.648	338.078	20.174	90.225	4	0	4	0
Jumlah		93.965.895	85.809.816	13.701.428	62.783.680	9.324.708		400	61	299	40

*Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) adalah bilangan hasil bagi dari pembagian jumlah suara yang diperoleh OPP dengan jumlah kursi DPR yang diperoleh dan kemudian dibulatkan.

PEMBAGIAN KURSI DPR HASIL PEMILIHAN UMUM 1977, 1982, DAN 1987

No. Daerah Pemilihan	PPP			Golkar			PDI		
	1977	1982	1987	1977	1982	1987	1977	1982	1987
1. DI Aceh	6	6	4	4	4	5	0	0	1
2. Sumatra Utara	4	4	3	12	14	15	4	1	3
3. Sumatra Barat	5	5	3	9	9	11	0	0	0
4. Riau	2	2	1	4	4	6	0	0	0
5. Sumatra Selatan	4	4	2	5	6	9	1	1	2
6. Jambi	1	1	1	5	5	5	0	0	0
7. Bengkulu	1	1	1	3	3	3	0	0	0
8. Lampung	2	2	1	5	5	9	1	1	0
9. DKI Jakarta Raya	5	5	3	5	6	8	2	2	4
10. Jawa Barat	14	13	8	33	32	44	3	5	9
11. Jawa Tengah	15	14	10	27	31	40	10	6	8
12. DI Yogyakarta	1	1	1	4	4	5	1	1	1
13. Jawa Timur	21	21	13	35	32	46	3	4	5
14. Kalimantan Barat	1	1	1	5	5	5	1	1	1
15. Kalimantan Tengah	2	1	1	4	5	5	0	0	0
16. Kalimantan Selatan	5	4	2	5	6	7	0	0	1
17. Kalimantan Timur	2	2	1	3	4	4	1	0	1
18. Sulawesi Utara	1	1	0	4	5	5	1	0	1
19. Sulawesi Tengah	1	1	1	3	3	3	0	0	0
20. Sulawesi Tenggara	0	0	0	4	4	4	0	0	0
21. Sulawesi Selatan	3	2	2	20	21	21	0	0	0
22. Bali	0	0	0	7	7	7	1	1	1
23. Nusa Tenggara Barat	2	2	1	4	4	6	0	0	0
24. Nusa Tenggara Timur	0	0	0	11	12	11	1	0	1
25. Maluku	1	1	1	3	3	3	0	0	0
26. Irian Jaya	0	0	0	8	8	8	1	1	1
27. Timor Timur	-	0	0	-	4	4	-	0	0
Jumlah	99	94	61	226	246	299	31	24	40

Perubahan Peta Politik di DKI Jakarta Setelah Pemilu 1987

Subagyo PARTODIHARDJO*

Salah satu perwujudan dari proses penyaluran aspirasi rakyat yang paling populer di negara-negara demokrasi adalah proses pemilihan umum (Pemilu). Di Indonesia Pemilu tampaknya telah makin menjadi budaya politik. Rata-rata lima tahun sekali sejak tahun 1971 hingga tahun 1987 ini rakyat Indonesia berkesempatan untuk secara langsung berpartisipasi dalam proses politik nasional. Oleh karena itu, pengamatan atas hasil-hasil Pemilu memberi gambaran mengenai perkembangan dan dinamika kehendak serta aspirasi rakyat.

Pengamatan tersebut tampaknya menjadi lebih nyata apabila dipusatkan pada kelompok besar masyarakat yang dinamis seperti masyarakat DKI Jakarta. Dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia, DKI Jakarta memiliki beberapa karakteristik tertentu. *Pertama*, sebagai pusat pemerintahan, DKI Jakarta mempunyai jaringan komunikasi massa yang relatif maju. Karena itu, masyarakatnya dapat cepat mengetahui kebijakan-kebijakan pemerintah yang baru, dan juga perilaku aparat pemerintah, perkembangan situasi nasional, regional maupun internasional. Sebagai konsekuensi dari pusat pemerintahan, DKI Jakarta juga menjadi pusat aktivitas sosial-politik. Setidak-tidaknya Dewan Pimpinan Pusat (DPP) ketiga Organisasi Peserta Pemilu (OPP) berkedudukan di Jakarta, sehingga bagi ketiga OPP tersebut Jakarta merupakan ajang perebutan "gengsi" perolehan suara dalam setiap pemilihan umum.

Kedua, DKI Jakarta merupakan pusat pendidikan. Setidak-tidaknya jumlah lembaga pendidikan menengah ke atas serta lembaga-lembaga penelitian lebih banyak daripada yang ada di daerah-daerah lain. Boleh dikatakan, masyarakat Jakarta rata-rata berpendidikan menengah ke atas. Dengan kondisi semacam ini, perilaku penduduk Jakarta pada umumnya cenderung

*Anggota Kelompok Diskusi 17845, Jakarta.

dinamis, kreatif dan kritis/korektif. *Ketiga*, tingkat kepadatan penduduk di Jakarta tinggi. Sementara itu, rata-rata kondisi sosio-ekonomi masyarakatnya rendah, sehingga masalah-masalah sosial-ekonomi seperti kesenjangan dan kecemburuan sosial, pengangguran dan semacamnya secara potensial sangat mudah terjadi. Di samping itu, perkembangan pembangunan fisik yang sangat cepat seringkali menimbulkan masalah-masalah *law-enforcement*, hukum dan keadilan yang bisa menjadi sangat menonjol.

Keempat, kehidupan keagamaan masyarakat Jakarta relatif kuat seperti terlihat dari banyaknya fasilitas-fasilitas keagamaan, dan mungkin disebabkan oleh kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakatnya, agama menjadi tempat untuk mendapatkan suasana "kesejukan dan ketenangan" hati. Karakteristik ini juga tampak dalam hasil-hasil Pemilu pada masa-masa yang lalu. Kekuatan sosial-politik peserta Pemilu yang secara langsung membawakan atau mencerminkan aspirasi keagamaan secara menonjol memperoleh dukungan suara yang lebih besar daripada kekuatan-kekuatan sosial-politik yang lain.

Karakteristik lain yang tampaknya berkaitan langsung dengan proses Pemilu 1987 adalah struktur kependudukan yang relatif muda. Hal ini terlihat dari besarnya jumlah pemilih muda pada Pemilu kali ini. Jumlah pemilih terdaftar adalah 4,3 juta. 75% dari jumlah itu adalah pemilih dengan rata-rata umur dibawah 40 tahun; dan dari persentase pemilih muda itu sebanyak 30% adalah pemilih pemula; yakni orang-orang yang baru untuk pertamakali menggunakan hak pilih dalam Pemilu yang rata-rata berumur 22 tahun ke bawah.

Persoalan yang kiranya pantas diungkap adalah apakah karakteristik masyarakat Jakarta itu berpengaruh pada sikap memilih masyarakat dalam pemilihan umum. Untuk menjawab persoalan pokok ini, pengamatan akan dipusatkan pada proses kampanye Pemilu, perubahan perolehan suara masing-masing OPP pada wilayah teritorial DKI Jakarta, wilayah kota, kecamatan dan kelurahan serta pada beberapa "tempat pemungutan suara" (TPS) dengan karakteristik tertentu yang menonjol pada Pemilu 1987 ini.

KAMPANYE DAN PEROLEHAN SUARA

Salah satu aspek penting dalam Pemilu adalah proses kampanye Pemilu. Kampanye Pemilu, tanpa alasan-alasan khusus, biasanya berpengaruh pada besar-kecilnya perolehan suara masing-masing kontestan Pemilu. Namun secara teoritis, kampanye Pemilu di Indonesia berpengaruh sangat kecil atas hasil-hasil Pemilu masing-masing OPP. Meriahnya kampanye Pemilu dari salah satu OPP tidak selalu berarti besarnya dukungan rakyat pada organisasi kekuatan sosial-politik tersebut.

Kampanye Pemilu 1987 di Jakarta berlangsung dengan menarik. Ketiga OPP secara mufakat mengatur kampanye Pemilu mereka secara bergiliran. Masing-masing OPP mendapat kesempatan 8 kali kampanye selama 24 hari masa kampanye resmi. Pengaturan serupa ini pada dasarnya sangat menguntungkan banyak pihak dan memperkecil kemungkinan terjadinya benturan-benturan fisik antar-massa yang berkampanye. Selain menciptakan penghematan biaya, kampanye bergilir ini juga membantu membangkitkan suasana kompetisi yang sehat di antara masing-masing OPP dan melahirkan pula kreativitas baru.

Pada putaran-putaran kampanye pertama sampai dengan kelima, ketika kampanye dilaksanakan pada tingkat kecamatan, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) tampak mengalami kesulitan dalam mengerahkan dan mengkonsolidasi massa mereka. Di beberapa kesempatan dan lokasi kampanye, PPP dan PDI membatalkan acara kampanye rapat umumnya dan kemudian mereka ubah menjadi kampanye dalam bentuk pawai-pawai kecil. Kesulitan ini mungkin sekali disebabkan oleh kurang matangnya persiapan mereka dalam menggalang massa, yang kemudian diatasi dengan mendatangkan massa dari wilayah kecamatan lain. Jika memang terjadi hal semacam itu, jelas OPP yang bersangkutan telah melanggar kesepakatan bersama tentang pengaturan dan tata-laksana kampanye di DKI Jakarta. Dalam kaitan ini, Golongan Karya (Golkar), harus diakui, merupakan satu-satunya OPP yang paling siap dalam segala hal. Di samping mempunyai sejumlah Kader Penggerak Teritorial Desa (Karakterdes), Golkar juga telah mempersiapkan kantong-kantong massa Organisasi Massa Fungsional (Orsosmasinal) Keluarga Besar Golkar, Korpri dan sebagainya, sehingga kampanye-kampanye Golkar selalu terlihat dibanjiri oleh ribuan massa baik sejak masa awal maupun masa akhir kampanye Pemilu.

Pada putaran-putaran kampanye selanjutnya, yang diselenggarakan pada tingkat walikota (putaran 6 dan 7) dan tingkat DKI (putaran 8), mulai terlihat perubahan suasana dalam kampanye masing-masing kontestan. Kampanye PPP tampak semakin tegar, sementara kampanye PDI terlihat semakin bergairah dan meriah. Namun berdasarkan pengamatan lapangan, antara massa PPP dan PDI tampak terjalin semacam -- kalau boleh dikatakan -- *joint operation*. Disengaja atau tidak, banyak massa yang berkampanye untuk PPP pada hari lain juga berkampanye untuk PDI. Hal semacam ini berlangsung terutama pada masyarakat di daerah-daerah seperti Klender, Koja, Kemayoran, Jembatan Besi, Tebet dan beberapa daerah di wilayah Jakarta lainnya. Penggabungan massa semacam itu pada saatnya sering menimbulkan kesalahan perkiraan jumlah pendukung riil masing-masing OPP itu sendiri.

Kampanye di Jakarta, dari putaran ke putaran, semakin semarak namun tetap tertib. Penegakan disiplin lalu-lintas yang akhir-akhir ini diterapkan oleh pemerintah dengan pelbagai operasinya itu oleh sebagian masyarakat diang-

gap sebagai belenggu yang merampas kebebasannya, karena kesadaran tertib lalu-lintas memang masih rendah. Oleh karena itu, peraturan-peraturan yang lebih ketat oleh Golkar dirasakan kurang memenuhi selera muda. Bagi sebagian warga kota, hari kampanye seolah-olah mengundang kerinduan tersendiri. Orang-orang muda memanfaatkan hari kampanye sebagai hari untuk berpetualang di jalanan. Mereka lebih senang mengikuti pawai dan rally kampanye daripada mendengarkan pidato kampanye. Itulah sebabnya, kampanye yang sebelumnya diperkirakan akan sepi ternyata berubah menjadi semakin dinamis dan semarak, ditambah lagi munculnya isu-isu menarik yang mampu menghangatkan suasana.

Parpol, khususnya PDI, terkesan, entah dirancang atau tidak disengaja, membebaskan peserta kampanyenya dari aturan-aturan yang ketat, sehingga pawai-pawai kampanye PDI, meskipun berlangsung semrawut namun meriah dan bergairah; dan oleh karena itu menarik perhatian banyak orang. Pada putaran-putaran akhir kampanye, PDI semakin kreatif dengan didukung oleh hadirnya aneka spanduk, tanda-gambar, poster dan alat-alat peraga lainnya yang terbuat dari bahan seadanya dengan teknik pembuatan "asal-jadi." Namun justru karena sifatnya yang "swasembada" ini kampanye PDI dirasakan lebih "merakyat" daripada kampanye Golkar ataupun PPP.

Semakin menawanannya kampanye PDI menunjukkan bahwa kekuatan sosial-politik ini tidak mengesankan adanya kekurangan pendanaan, bahkan seolah-olah mempunyai dukungan fasilitas dan sumber-dana yang memadai untuk mendukung kampanye sebesar di Jakarta Raya. Suasana kebebasan yang telah diciptakan PDI mungkin merupakan faktor utama ikut sertanya banyak warga masyarakat, meskipun mereka anggota OPP lain, khususnya generasi muda. Bahkan kampanye PDI juga diikuti oleh anak-anak usia di bawah umur memilih. Hasilnya, kampanye PDI pada putaran terakhir menjadi sangat besar dan menakjubkan. Mungkin hanya PDI-lah yang secara langsung memperoleh keuntungan dari proses kampanyenya dalam perolehan suaranya.

Kampanye PDI yang mengesankan itu pada dasarnya telah mengecilkan ketegaran kampanye PPP. Meskipun tetap tampil secara tegar, bahkan kadang-kadang terkesan "beringas," kampanye PPP berlangsung lebih tertib daripada selama Pemilu 1982 di Jakarta. Tampilnya PPP pada Pemilu 1982 yang dianggap mampu menampung gejolak dan aspirasi generasi muda dan *protest votes* ternyata telah digantikan kedudukannya oleh PDI pada kampanye Pemilu 1987 ini. Salah satu sebab utamanya, kemungkinan adalah berlanjutnya konflik internal pribadi tokoh-tokoh dan pimpinan PPP, serta tidak terikatnya lagi organisasi keagamaan NU dalam jajaran keluarga PPP. Dalam kampanye kali ini, PPP tampak kehilangan pegangan lama, sementara pegangan baru yang cukup andal untuk menarik massa belum diperoleh.

Kampanye Golkar, jika dibandingkan dengan kampanye dua OPP yang lain, berlangsung lebih tertib, namun tampak kurang meriah dan bergairah. Salah satu sebabnya adalah diterapkannya aturan yang ketat bagi massa yang berkampanye untuk kekuatan sosial-politik terbesar ini. Misalnya, Golkar mewajibkan para peserta kampanyenya untuk patuh pada aturan-aturan lalu-lintas, mengenakan helm pengaman, membatasi kecepatan kendaraan, membatasi jumlah penumpang kendaraan dan lain sebagainya. Di samping itu, tampak pula bahwa peserta kampanye Golkar sebagian besar terdiri dari orang-orang yang secara ekonomis telah "mapan" dan biasanya mempunyai kecenderungan untuk bertindak "hati-hati." Namun di bawah permukaan sebenarnya Golkar telah menyimpan massa pendukung lebih banyak daripada kedua OPP yang lain, yang biasa disebut sebagai *silent voters*. Silent voters ini secara pasti telah menentukan pilihannya pada Golkar; mereka pada umumnya tidak berniat turut-serta dalam huru-hara kampanye. Secara tentatif, dapat dikatakan bahwa tanpa kampanye Pemilu pun Golkar sebenarnya telah mengantongi kemenangan. Hanya saja, Golkar mengalami tantangan yang diseruakkan oleh PDI khususnya pada kampanye putaran terakhirnya.

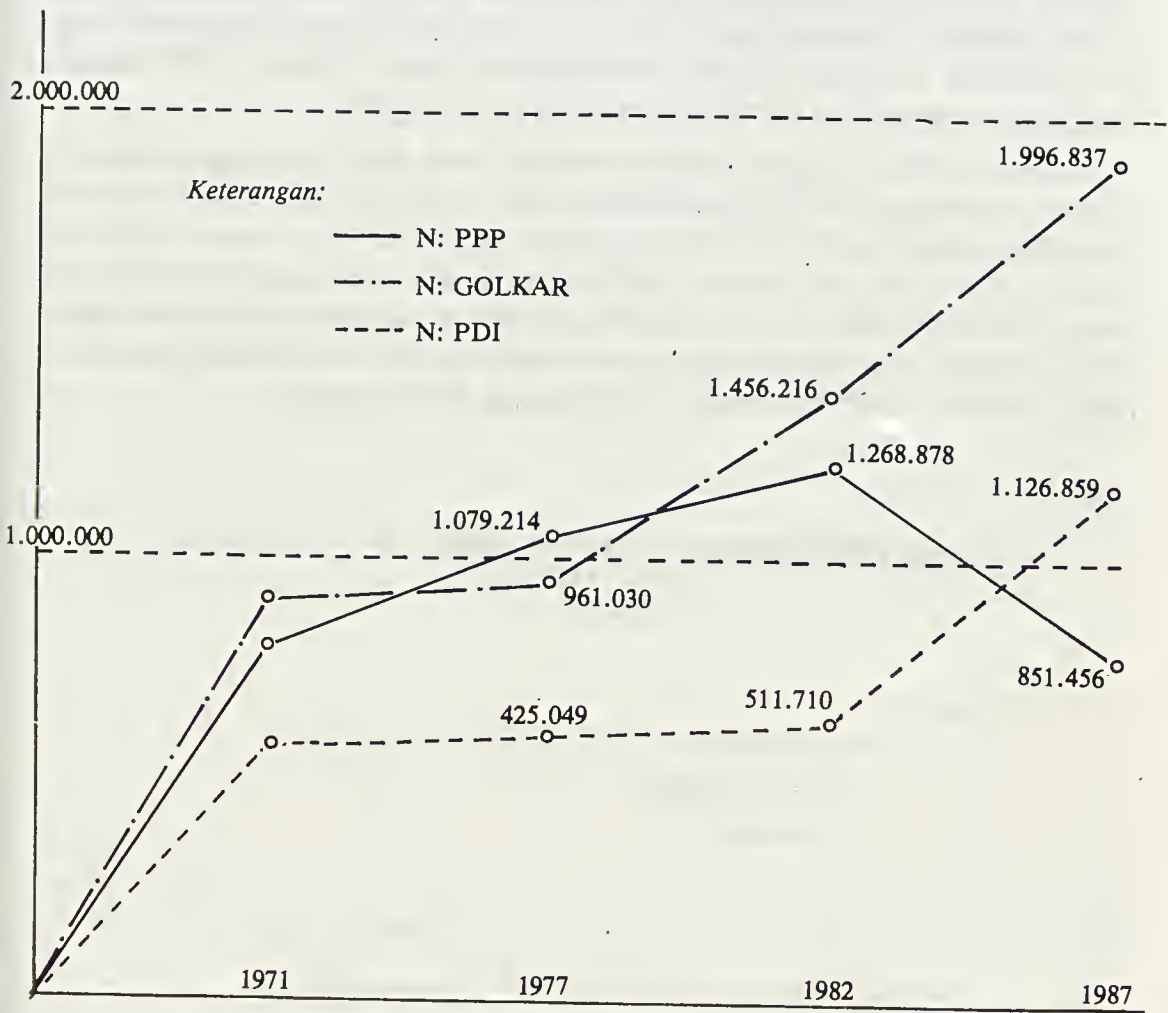
PEROLEHAN SUARA

Konsolidasi organisasi dan kaderisasi di lingkungan PDI pada saat menjelang Pemilu tampak sangat minim, setidaknya-tidaknya tidak seintensif Golkar. Demikian pula, pembinaan dan penggalangan massanya juga tidak sehebat Golkar, bahkan intensitasnya masih kalah dengan PPP yang dilakukan lewat pengajian-pengajian. Meskipun demikian dengan tampilnya PDI baru hasil Kongres III 1986, banyak orang menduga PDI akan mengalami kenaikan dalam perolehan suara Pemilu 1987, tetapi tidak akan dapat melampaui PPP. Namun kenyataan menunjukkan lain. Setelah melalui proses kampanye yang merangsang dan menggairahkan, perolehan suara PDI boleh dikatakan mengejutkan. Ia berhasil melampaui perolehan suara PPP. Secara nominal perolehan suara PDI pada Pemilu 1987 melonjak dua kali lipat dari perolehan-nya pada Pemilu sebelumnya, yakni sebesar 1.126.859 suara.

Sebaliknya, PPP mengalami penurunan perolehan suara secara drastis jika dibandingkan dengan perolehan suaranya pada Pemilu 1982, yakni hanya sebesar 851.456 suara. Sementara Golkar mengalami kenaikan yang konstan dari Pemilu ke Pemilu. Pada Pemilu 1987 ini Golkar tetap unggul dalam perolehan suara dari kedua OPP yang lain, yakni sebesar 1.996.837. Secara demikian, hasil Pemilu 1987 di DKI Jakarta menunjukkan bahwa sebagian besar warga Jakarta mempercayakan wakil-wakilnya terutama kepada Golkar, yang kedua kepada PDI dan yang terakhir kepada PPP. Gambar 1 melukiskan bagaimana perkembangan dan perubahan kepercayaan rakyat pada OPP dari Pemilu 1971 hingga Pemilu 1987.

Gambar 1

GRAFIK PERKEMBANGAN PEMILIH
PEMILU 1971-1977-1982-1987
DI DKI JAKARTA
(Dalam Nominal)



Sumber: 1. Panitia Pemilihan Indonesia, *Perhitungan Suara bagi OPP dan Penempatan Wakil yang Diperoleh Organisasi untuk Daerah Tingkat II di Tiap Daerah Pemilihan dalam Pemilu Anggota DPR Tahun 1987*.
2. *Suara Karya*, 16 Juni 1982.

Perubahan persentase perolehan suara masing-masing OPP di Jakarta ternyata tidak identik dengan grafik perubahan perolehan suara nominal. Pada tahun 1977, PPP memperoleh persentase perolehan suara terbesar, yaitu 43,8%, namun pada Pemilu berikutnya (1982) persentase perolehan suara tersebut merosot, sehingga hanya mencapai 38% saja. Pada Pemilu 1987, PPP harus menerima kenyataan bahwa ketegarannya ternyata tidak didukung oleh persentase dukungan dalam perolehan suara yang sebanding. Persentase perolehan suaranya semakin menurun lagi yakni hanya 21,83%.

Perkembangan yang dialami PPP ini kebalikan dengan kecenderungan yang dialami baik oleh Golkar maupun PDI. Golkar, setelah menang dalam Pemilu 1971 dengan persentase perolehan suara 46%, pada Pemilu 1977 perolehan suara nominalnya naik, namun persentasenya turun menjadi 38,48%, sehingga berada di bawah urutan PPP. Pada Pemilu 1982 tampaknya Golkar mampu meningkatkan persentase perolehan suara menjadi 44%. Tingkat kenaikan ini masih dapat dipertahankan pada Pemilu 1987 dengan memperoleh persentase perolehan suara sebesar 50,56%.

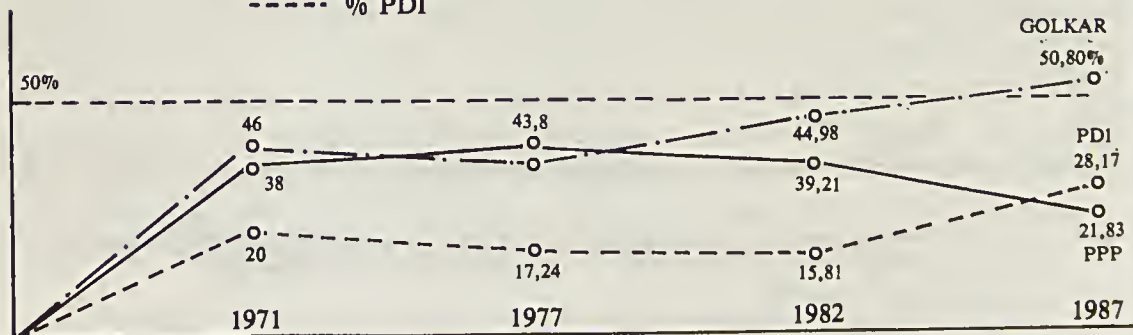
Julukan sebagai partai politik terkecil bagi PDI memang beralasan. Karena dari Pemilu 1971 hingga Pemilu 1982, persentase perolehan suara PDI mengalami penurunan yang konstan, meskipun perolehan suara nominalnya meningkat. Namun pada Pemilu 1987 secara spektakuler persentase perolehan suara PDI meningkat menjadi 28,17%, melebihi persentase perolehan suara PPP. Gambar 2 memperlihatkan turun-naiknya persentase perolehan suara masing-masing OPP dari Pemilu 1971 hingga Pemilu 1987.

Gambar 2

**GRAFIK PERKEMBANGAN PEMILIH PEMILU 1971-1977-1982-1987
DI DKI JAKARTA
(Dalam %)**

Keterangan:

— % PPP
- . - % GOLKAR
- - - % PDI



Sumber: *Idem.*, Gambar 1.

TINGKAT WILAYAH KOTA DAN KECAMATAN

Daerah Khusus Ibukota Jakarta secara administratif terbagi dalam 5 (lima) wilayah kota, yaitu: Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan dan Jakarta Timur. Di dalam 5 wilayah kota tersebut terdapat 30 (tiga

puluh) kecamatan. Pengamatan perolehan suara Pemilu masing-masing OPP di tingkat wilayah kota dan kecamatan pada dasarnya menunjukkan pada daerah/wilayah mana dan atau berapa banyak wilayah masing-masing kekuatan sosial-politik itu memperoleh dukungan suara pemilih lebih banyak daripada kekuatan sosial-politik yang lain. Namun hal ini tidak berarti bahwa kemenangan salah satu OPP di suatu wilayah kota berarti OPP tersebut unggul di seluruh wilayah kecamatan yang berada dalam areal kota tersebut.

Pada Pemilu 1977, Golkar ternyata hanya mampu memperoleh keunggulan dalam perolehan suara dari dua OPP yang lain di wilayah Jakarta Pusat dan Jakarta Barat. PPP meraih keunggulan di 3 wilayah kota yaitu Jakarta Utara, Jakarta Selatan dan Jakarta Timur. Dalam kaitan ini, PDI tak satu pun pernah unggul di daerah wilayah kota tersebut. Pada Pemilu 1982 terjadi perubahan. Golkar mampu memperoleh keunggulan di empat wilayah kota, yaitu Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat dan Jakarta Timur. PPP hanya mampu mempertahankan keunggulan di wilayah Jakarta Selatan. PDI belum dapat meraih kemenangan atas dua OPP yang lain di kelima wilayah kota ini. Perubahan terjadi lagi pada Pemilu 1987. Golkar secara sempurna berhasil menguasai seluruh wilayah kota, dan secara tak terduga PDI berhasil mengungguli PPP. Tabel 1 menunjukkan perubahan urutan keunggulan OPP dari Pemilu 1977 hingga Pemilu 1987 di lima wilayah kota DKI Jakarta.

Tabel 1

URUTAN PEROLEHAN SUARA PADA TINGKAT WILAYAH KOTA
(Pemilu 1977, 1982 dan 1987 di DKI Jakarta)

WILAYAH	PEMILU			1977			1982			1987		
	URUTAN											
	OPP			1	2	3	1	2	3	1	2	3
Jakarta Pusat	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PDI	PPP
Jakarta Utara	PPP	GOLKAR	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PDI	PPP
Jakarta Barat	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PDI	PPP
Jakarta Selatan	PPP	GOLKAR	PDI	PPP	GOLKAR	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PDI	PPP
Jakarta Timur	PPP	GOLKAR	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PPP	PDI	GOLKAR	PDI	PPP

Sumber: 1. Panitia Pemilihan Indonesia, *Perhitungan Suara bagi OPP dan Penempatan Wakil yang Diperoleh Organisasi untuk Daerah Tingkat II di Tiap Daerah Pemilihan dalam Pemilu Anggota DPR Tahun 1987.*
2. *Suara Karya*, 16 Juni 1982.

Peta politik pada tingkat kecamatan tidak jauh berbeda dari yang tercermin pada tingkat wilayah kota. Pada Pemilu 1982, Golkar berhasil menguasai 19 kecamatan, sementara PPP memegang 11 kecamatan. PDI hampir tidak

pernah unggul atas kedua OPP yang lain di kecamatan mana pun juga. Keadaan ini berubah pada Pemilu 1987. Golkar secara menakjubkan menguasai seluruh kecamatan yang ada di lima wilayah kota Jakarta. Sementara itu, di beberapa wilayah kecamatan PDI berhasil mengungguli perolehan suara PPP meskipun masih tetap berada di bawah jumlah perolehan suara Golkar (Tabel 2).

Tabel 2

**URUTAN JUMLAH PEROLEHAN SUARA DI TINGKAT KECAMATAN
PADA PEMILU 1982 DAN 1987 DI DKI JAKARTA***

No. Kecamatan	1982			1987		
	1	2	3	1	2	3
1. Senen	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
2. Cempaka Putih	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
3. Gambir	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
4. Sawah Besar	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
5. Kemayoran	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
6. Menteng	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
7. Tanah Abang	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PPP	PDI
8. Kep. Seribu	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PPP	PDI
9. Penjaringan	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
10. Tanjung Priok	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
11. Koja	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
12. Cilincing	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
13. Cengkareng	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
14. Grogol Petamburan	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
15. Tambora	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
16. Taman Sari	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
17. Kebon Jeruk	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
18. Tebet	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
19. Setia Budi	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
20. Mampang	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PPP	PDI
21. Pasar Minggu	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PPP	PDI
22. Kebayoran Lama	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
23. Kebayoran Baru	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
24. Cilandak	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
25. Cakung	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PPP	PDI
26. Pulo Gadung	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
27. Kramatjati	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
28. Matraman	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PDI	PPP
29. Pasar Rebo	Golkar	PPP	PDI	Golkar	PDI	PPP
30. Jatinegara	PPP	Golkar	PDI	Golkar	PPP	PDI

Kesimpulan: 1. Sebelas (11) kecamatan basis PPP pada Pemilu 1982 berubah menjadi basis Golkar pada Pemilu 1987; 2. PDI secara merata mengambil-alih posisi PPP pada urutan kedua (2), kecuali di kecamatan Tanah Abang, Kep. Seribu, Mampang, Pasar Minggu, Cakung, Jatinegara; 3. PDI memperoleh kenaikan nominal jumlah pemilih rata-rata lebih banyak daripada Golkar di tiap kecamatan, kecuali 8 kecamatan seperti: Jatinegara, Kramatjati, Pasar Minggu, Setia Budi, Kebon Jeruk, Kep. Seribu, Tanah Abang, Gambir.

*Diolah berdasarkan pada hasil pengamatan lapangan.

Gambaran kuantitatif tentang perubahan peta politik atas dasar hasil Pemilu tersebut sebenarnya menunjukkan telah terjadinya perubahan pilihan warga masyarakat kota Jakarta. Bila identifikasi dari ke lima wilayah kota DKI tersebut menggambarkan karakteristik khusus masyarakat pada masing-masing wilayah kota, maka sebenarnya pandangan masyarakat dengan karakteristik khusus itu juga telah berubah dari Pemilu ke Pemilu. Warga masyarakat Jakarta Utara, misalnya, selalu diidentifikasi sebagai masyarakat yang mempunyai karakteristik ekstrovet, selalu protes terhadap keadaan, tetapi taat serta patuh pada agama.

Dalam Pemilu 1977, terlihat bahwa bagian besar warga masyarakat Jakarta Utara menentukan pilihannya untuk PPP. PPP pada Pemilu 1977 ini memang mencerminkan diri sebagai partai yang menyalurkan aspirasi agama dan menampung segala macam bentuk protes terhadap keadaan dan situasi yang berlangsung saat itu. Keadaan ini berubah pada Pemilu 1982 dan kemudian dalam keadaan tetap pada Pemilu 1987. Bila karakteristik masyarakat Jakarta Utara tetap, maka hal itu berarti telah terjadi perubahan pada citra Golkar sebagai kekuatan sosial-politik. Sekurang-kurangnya Golkar telah menampilkan diri sebagai kekuatan sosial-politik pengganti PPP bagi bagian besar masyarakat Jakarta Utara.

Sikap memilih masyarakat Jakarta Utara tidak berubah. Namun apabila karakteristik warga masyarakat Jakarta berubah, sesuai dengan proses pembangunan yang berlangsung pada masyarakat itu, sementara citra kekuatan politik peserta Pemilu tidak berubah, maka boleh dikatakan sikap memilih masyarakat Jakarta Utara telah berubah. Sekurang-kurangnya mereka melihat Golkar sebagai kekuatan sosial-politik yang mampu merubah nasibnya menjadi lebih baik. Tentu dalam kaitan ini pengamatan sosiologis secara lebih cermat perlu dilakukan khususnya terhadap pola sikap memilih masyarakat pada masing-masing wilayah kota yang mempunyai karakteristik khusus tersebut.

BASIS-BASIS KEKUATAN

Perubahan peta politik akan semakin menarik untuk diamati pada tingkat kelompok-kelompok masyarakat yang mencerminkan kekuatan riil masing-masing OPP. Dalam kaitan ini kekuatan riil pendukung OPP terlihat pada keunggulan perolehan suara pada tingkat kelurahan. Pada tingkat ini bisa diidentifikasi daerah-daerah yang menjadi basis kekuatan masing-masing OPP. Suatu kelurahan dikatakan sebagai daerah *basis* apabila jumlah perolehan suara suatu OPP lebih besar dari jumlah perolehan suara kedua OPP yang lain. Dalam hal ini, persentase yang diraih OPP pada daerah basis itu mencapai lebih dari 50%. Sementara itu, suatu OPP dinyatakan memperoleh

kemenangan pada suatu kelurahan apabila jumlah perolehan suaranya lebih banyak dari masing-masing jumlah perolehan suara kedua OPP yang lain. Persentase perolehan suara OPP yang memperoleh kemenangan itu, meskipun di bawah 50%, tetap lebih besar daripada persentase kedua OPP yang lain. Suatu *kekalahan* dialami oleh OPP apabila jumlah perolehan suaranya lebih kecil dari jumlah perolehan salah satu OPP yang lain dan/atau lebih kecil dari jumlah kedua OPP yang lain.

DKI Jakarta mempunyai 236 kelurahan (jumlah ini dianggap tetap sejak Pemilu 1982 hingga Pemilu 1987). Dari jumlah itu, pada Pemilu 1982 Golkar berhasil unggul di 125 kelurahan, sementara PPP unggul di 111 kelurahan. PDI samasekali tidak mencapai keunggulan di satu kelurahan pun. Pada Pemilu 1987, Golkar berhasil meraih keunggulan di 211 kelurahan, sementara PPP hanya mampu mempertahankan keunggulannya di 10 kelurahan. Dan PDI berhasil mencapai keunggulan di 22 kelurahan.

Berdasarkan pengamatan ini, terlihat bahwa basis PPP pada umumnya rontok dalam Pemilu 1987 dan tidak berhasil membangun satu pun daerah basis baru. Sementara itu jumlah basis Golkar bertambah di 39 kelurahan dan basis lama tampak semakin kokoh. Dari 69 daerah basis yang dimiliki Golkar pada Pemilu 1982 berubah menjadi 108 basis pada Pemilu 1987. Sedangkan PPP mengalami perubahan yang sangat dramatis, yakni dari 48 basis yang dimiliki pada Pemilu 1982 menjadi hanya 1 daerah basis pada Pemilu 1987. Meskipun berhasil menang atas PPP di beberapa kelurahan, PDI belum berhasil membentuk satu pun daerah basis (lihat Tabel 3).

Tabel 3

JUMLAH KELURAHAN BASIS PPP, GOLKAR, PDI
PADA PEMILU 1982 DAN 1987 DI DKI JAKARTA*

WILAYAH	PPP		GOLKAR		PDI	
	1982	1987	1982	1987	1982	1987
Jakarta Pusat	8	0	12	21	0	0
Jakarta Utara	5	0	8	15	0	0
Jakarta Barat	5	0	26	34	0	0
Jakarta Selatan	17	1	7	19	0	0
Jakarta Timur	13	0	16	19	0	0
DKI Jakarta	48	1	69	108	0	0

Catatan: Basis adalah kelurahan di mana suatu OPP memperoleh jumlah suara di atas 50%, atau di atas jumlah 2 OPP lain.

*Diolah berdasarkan pada analisa pengamatan lapangan.

Perincian secara lebih khusus menunjukkan gambaran perubahan secara lebih jelas. Daerah-daerah basis PPP pada Pemilu 1982 ternyata berubah menjadi daerah kemenangan Golkar atau PDI. Demikian pula daerah-daerah kemenangan PPP pada Pemilu 1982 berubah menjadi daerah basis dan/atau kemenangan Golkar ataupun daerah kemenangan PDI. Sementara itu, daerah-daerah kekalahan PPP pada Pemilu 1982 berubah menjadi daerah basis dan/atau daerah kemenangan Golkar ataupun daerah kemenangan PDI pada Pemilu 1987.

Keadaan yang dialami Golkar sangat jauh berbeda dari yang menimpa PPP. Banyak daerah-daerah basis Golkar pada Pemilu 1982 dapat tetap dipertahankan pada Pemilu 1987. Sementara itu beberapa daerah kemenangan Golkar dapat berubah menjadi daerah basis, dan semua daerah kekalahan Golkar pada Pemilu 1982 mampu meningkat menjadi daerah kemenangan Golkar. PDI mengalami kemenangan lebih banyak dari PPP. Banyak daerah-daerah kekalahan PDI pada Pemilu 1982 mampu diubah dan ditingkatkan menjadi daerah kemenangan PDI (lihat Tabel 4).

Tabel 4

JUMLAH KELURAHAN BASIS-MENANG-KALAH
MASING-MASING OPP PADA PEMILU 1982 DAN 1987 DI DKI JAKARTA*

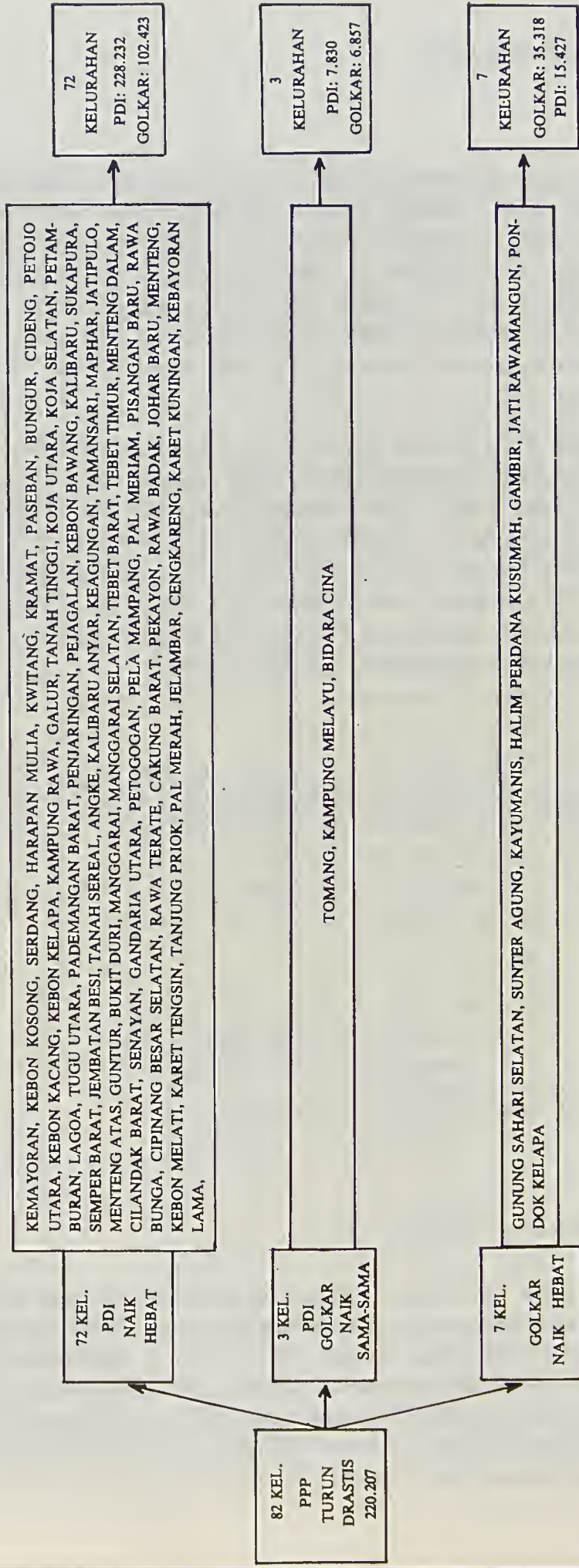
KUALIFIKASI OPP	BASIS			MENANG			KALAH		
	1982	1987	Perubahan	1982	1987	Perubahan	1982	1987	Perubahan
PPP	48	1	-47	110	12	-98	126	224	+ 98
Golkar	69	108	+ 39	125	111	-14	111	32	-79
PDI	0	0	0	0	20	+ 20	236	216	-20

Catatan: Jumlah kelurahan dianggap tetap 236.
*Diolah berdasarkan pada analisa hasil pengamatan lapangan.

PERGESERAN PEMILIH

PPP secara keseluruhan mengalami kemerosotan yang relatif besar. Bila dibandingkan dengan jumlah perolehan suara dalam Pemilu 1982, PPP kehilangan jumlah suara sebesar 384.763 suara atau minus 22%. Padahal jumlah pemilih di DKI bertambah sebesar 1.400.000 orang. Secara demikian, sejumlah besar pemilih PPP pada Pemilu 1982 telah mengalihkan pilihannya pada salah satu di antara kedua OPP yang lain dan/atau tidak menentukan pilihan samasekali pada Pemilu 1987.

PERGESERAN SUARA PPP DALAM PEMILU 1987 DI DKI JAKARTA



Catatan: PPP turun drastis pada 82 kelurahan. Pada kelurahan tersebut ternyata:

1. Dikuti oleh kenaikan PDI secara menyolok pada 72 kelurahan: Selisih kenaikan 125.809 suara.
2. Dikuti oleh kenaikan PDI dan Golkar seimbang: 3 kelurahan: Selisih kenaikan 973 suara.
3. Dikuti oleh kenaikan Golkar secara menyolok: 7 kelurahan: Selisih kenaikan 19.891 suara.

Memang sulit untuk menentukan secara pasti "larinya" pemilih PPP itu pada Pemilu 1987. Secara formal, banyak tokoh-tokoh PPP yang karena konflik dengan pimpinan-pimpinan PPP yang lain menjelang Pemilu 1987 menyatakan diri meninggalkan PPP dan pindah ke Golkar. Tampak pula bahwa Golkar banyak memanfaatkan peluang dari kondisi internal PPP. Namun demikian, kenyataan tersebut belum menjamin bahwa banyak warga (bekas) pendukung PPP yang memilih Golkar. Dari peta politik teritorial terlihat bahwa PPP mengalami kemerosotan di 82 kelurahan secara drastis. Kemerosotan PPP tentu saja diikuti oleh naiknya perolehan suara dari dua OPP yang lain. Di antara 82 kelurahan itu, Golkar mengalami kenaikan besar di 7 kelurahan, PDI di 72 kelurahan dan masing-masing mengalami kenaikan yang seimbang di 3 kelurahan. Terkait dengan ini, tampak bahwa PDI lebih banyak mendapat keuntungan daripada Golkar (Gambar 3).

Beberapa pertimbangan memperlihatkan kecenderungan memilih bekas warga pendukung PPP tersebut lebih tertuju pada PDI. *Pertama*, sejak lama banyak pendukung PPP yang menganggap Golkar sebagai "musuh bebuyutan," sehingga tumbuh rasa enggan dan "gengsi" untuk mendukung Golkar. *Kedua*, kebanyakan warga pendukung PPP berasal dari daerah pinggiran ataupun daerah "kumuh" yang diwarnai oleh kompleksitas masalah sosial-ekonomi. Sifat hubungan masyarakat daerah semacam ini dengan aparat formal, yang bisa diidentikan dengan Golkar, relatif renggang. *Ketiga*, masyarakat dari lingkungan seperti itu cenderung mudah tertarik pada isu-isu yang berkaitan dengan masalah-masalah keadilan, pertentangan kaya-miskin, anti-korupsi dan sebagainya. Karena itu, atas dasar kesetiakawanan sosial yang terbentuk, mereka cenderung melihat pihak yang mapan, yang sebagian besar diwakili oleh Golkar, sebagai "musuh." Mereka melihat dirinya sebagai kelompok masyarakat kecil, miskin, dan tersisih. *Keempat*, kader dan/atau komisaris Golkar relatif menemui banyak kesulitan untuk mendekati dan menggalang warga masyarakat ini karena isu suksesnya pembangunan kurang dirasakan oleh mereka. *Kelima*, situasi PDI sebagai kekuatan sosial-politik yang menampilkan "wajah" baru dengan disertai isu-isu baru yang menarik serta membawakan harapan-harapan baru terasa lebih cocok bagi warga masyarakat ini daripada Golkar.

Secara umum, Golkar memang mengalami kenaikan perolehan suara di seluruh kelurahan di Jakarta. Kenaikan perolehan suara itu mencapai 581.430 suara atau sebesar 6,7%. Tampak bahwa Golkar meraih kemenangan mutlak di daerah-daerah perkantoran. Di luar daerah perkantoran, biasanya Golkar memperoleh kemenangan mutlak di kompleks perumahan Pegawai Negeri dan ABRI. Tempat-tempat pemungutan suara di daerah-daerah lingkungan ini menunjukkan bahwa Golkar sangat dominan dengan rata-rata mampu mengumpulkan suara lebih dari 85%.

Meskipun demikian, Golkar juga mampu membangun daerah-daerah basis di luar daerah lingkungan seperti tersebut di atas, yaitu antara lain di kelurahan-kelurahan Kartini, Bendungan Hilir, Pademangan Timur, Pluit, Sunter, Marunda, Rorotan, Kepulauan Seribu, Kalideres, Grogol, Jelambar, Kedoya, Cikoko, Lebak Bulus, Setiabudi dan Menteng. Keberhasilan Golkar membangun daerah-daerah basis baru ini tampaknya bukan terutama disebabkan oleh beralihnya suara pendukung PPP, melainkan oleh persiapan yang telah dilakukan oleh Golkar sendiri. Menjelang Pemilu, Golkar DKI secara kontinyu dan intens melaksanakan konsolidasi. Usaha ini tampaknya telah berhasil membentuk puluhan ribu kader dari pelbagai kualifikasi teritorial dan fungsional, bahkan juga telah berhasil dalam menata organisasi dan keanggotaannya secara rapih. Tercatat bahwa anggota resmi Golkar telah mencapai ± 1 juta orang di DKI Jakarta yang berasal dari pelbagai komponen. Secara demikian, pertambahan suara sebanyak 581.430 suara tampaknya adalah pertambahan murni, bukan pemilih yang asal pilih ataupun pemilih yang salah coblos.

Analisa perolehan suara PDI dalam Pemilu 1987 juga menunjukkan kecenderungan melimpahnya massa PPP ke PDI. Secara keseluruhan PDI menikmati kenaikan jumlah perolehan suara sebesar 622.855, yang masing-masing berasal dari Jakarta Pusat 102.476, Jakarta Utara 109.457, Jakarta Barat 149.380, Jakarta Selatan 130.468 dan Jakarta Timur 131.074. Pengamatan secara lebih khusus menunjukkan bahwa penyumbang suara terbesar bagi kenaikan perolehan suara PDI di masing-masing kelurahan berasal dari kelurahan-kelurahan bekas basis PPP, bahkan basis tradisional PPP seperti Koja Utara, Koja Selatan, Lagoa, Kebon Kosong, Serdang, Kwitang, Kramat, Paseban, Guntur, Tanah Tinggi, Kebon Kacang, Keagungan, Cilandak, Cipinang Besar, dan Rawaterate. Jumlah kelurahan ini adalah 44 buah.

PDI memang belum mampu membangun daerah basis, namun di antara 44 kelurahan itu PDI berhasil membangun daerah kemenangan sebanyak 20 kelurahan (lihat Tabel 4). Di daerah-daerah tersebut, khususnya daerah basis tradisional, sikap politik masyarakatnya tidak bisa dilepaskan atau dipisahkan dari masalah-masalah agama yang dianut mereka. Karena itu, apabila kecenderungan mereka dalam menentukan pilihan pada Pemilu 1987 adalah kepada PDI, hal itu berarti bahwa masalah-masalah agama tidak lagi menjadi pertimbangan utama dalam menentukan pilihan politik. Secara faktual PDI hampir tidak pernah menyatakan diri baik tersurat ataupun tersirat sebagai kekuatan sosial-politik yang mengaspirasikan pandangan-pandangan politik agama tertentu. Sekiranya perubahan ini dilatarbelakangi oleh kemajuan kesadaran politik, bukan sekedar emosional, hal ini jelas akan membawa dampak yang sangat positif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

GENERASI MUDA

Kampanye PDI dalam Pemilu 1987 memang banyak diikuti oleh orang-orang muda. Namun apakah hal itu berarti dukungan orang-orang muda yang ikut kampanye tersebut diberikan kepada PDI dalam pemungutan suara, merupakan masalah lain yang perlu diamati secara lebih teliti. Kalau yang dimaksud dengan orang-orang muda atau generasi muda adalah pemilih yang berusia di bawah 40 tahun, maka mereka adalah orang-orang yang tidak mengalami perang kemerdekaan, yang sebagian berkembang dewasa pada masa Orde Lama dan yang sebagian yang lain berkembang dewasa pada masa Orde Baru. Meskipun demikian, di antara mereka terdapat orang-orang yang pernah 3 kali, 2 kali dan 1 kali mengikuti pemilihan umum.

Sementara itu sebagian yang lain baru menggunakan hak memilihnya untuk yang pertama kali pada Pemilu 1987. Jumlah pemilih muda ini adalah 70% dari 4,4 juta pemilih (± 3 juta orang). Berdasarkan data dari Panitia Pemilihan Daerah (PPD) DKI Jakarta tercatat pemilih baru dalam Pemilu 1987 sebanyak 971.000 orang, yang terdiri dari 85% (800.000 orang) pemilih baru (pemula) dan 15% (171.000 orang) penduduk baru DKI (pendatang). Bagaimanakah sikap memilih mereka? Jika 800.000 pemilih baru terbagi rata di antara ketiga OPP maka masing-masing OPP sekurang-kurangnya memperoleh tambahan suara ± 266.500 suara. Kenyataan membuktikan bahwa PPP justru mengalami penurunan dalam perolehan suaranya sebanyak 384.763 suara.

Data dari Panitia Pemilihan Daerah DKI Jakarta juga mencatat bahwa 60% dari pemilih pemula adalah pelajar Sekolah Lanjutan Atas (SLA) yang berjumlah ± 300.000 orang dan mahasiswa yang berjumlah ± 180.000 orang. 40% atau 320.000 orang sisanya adalah orang-orang muda yang telah bekerja dan yang belum bekerja. Pada setiap putaran kampanye PDI memang tampak banyak sekali dukungan yang berasal dari siswa-siswa sekolah SLA tersebut, sehingga diperkirakan PDI akan mendominasi pengumpulan suara dari orang-orang muda ini. Namun bila dilihat hasil-hasil pemungutan suara di TPS-TPS masing-masing SLA di Jakarta, perkiraan awal tersebut di atas menjadi kurang tepat. Di seluruh SLA yang ada di DKI ternyata Golkar sangat unggul dalam perolehan suara, yakni dengan meraih persentase perolehan suara di atas angka 80%. Bahkan di SLA-SLA tertentu yang menjadi "posko" kampanye PDI pun, Golkar juga mencatat kemenangan. Dominasi perolehan suara Golkar ini hampir merata di SLA Negeri, Swasta Umum, Kristen, Katholik dan Islam. Hanya di satu sekolah SLA Muhammadiyah, PPP justru dapat melampaui perolehan suara Golkar. Dari 201 TPS SLA dengan pemilih berjumlah 102.402 orang, Golkar memperoleh suara sebanyak 82.406 atau 80,4%, PDI berhasil menarik suara sebesar 12.224 atau 11,9% dan PPP merangkum suara sebanyak 7.772 atau 7,5% (lihat Tabel 5).

Tabel 5

DATA PEROLEHAN SUARA PEMILU 1987
TPS SEKOLAH*
(Dipilih 201 TPS Secara Random)

Jenis SLA	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih	Perolehan Suara					
			PPP		GOLKAR		PDI	
			N	%	N	%	N	%
SLA Negeri	138	77.686	5.464	7,04	64.476	83,00	7.746	9,96
SLA Swasta	Umum	44	2.028	10,63	13.583	71,22	3.460	18,15
	Islam	3	.203	28,63	.462	65,16	.44	6,21
	Kristen	16	.77	1,56	3.885	78,74	.974	19,70
Total	201	102.402	7.772	7,59	82.406	80,47	12.224	11,94

Catatan: *Diolah berdasarkan pada hasil Analisa pengamatan lapangan.

Pengamatan yang lebih rinci pada TPS-TPS Perguruan Tinggi sulit dilakukan karena pada hari pemungutan suara itu hampir semua Perguruan Tinggi di Jakarta libur. Namun bila dianggap bahwa suara mahasiswa terbagi rata di antara ketiga OPP, maka Golkar, PDI maupun PPP memperoleh dukungan suara masing-masing sebesar 180.000 suara. Demikian pula halnya dengan pemilih-pemilih muda non-pelajar dan non-mahasiswa. Masing-masing OPP bisa memperoleh dukungan suara sebesar ($\frac{1}{3} \times 320.000$) ± 106.600 suara. Dengan demikian, perkiraan dukungan suara yang diperoleh Golkar dari pemilih muda dengan karakteristik khusus ini adalah 406.600 suara, PDI memperoleh dukungan sebanyak 202.300 suara dan PPP mendapat dukungan sebesar 189.100 suara.

Bila diasumsikan PPP samasekali tidak memperoleh dukungan dari pemilih muda ini, maka dukungan yang diperoleh PDI adalah sebesar (800.000-406.600) 393.400 suara. Dengan perkiraan ini, tampaknya sebagian besar dari pemilih muda tersebut cenderung menentukan pilihannya kepada Golkar, meskipun secara kuantitatif jumlah dukungan kepada Golkar dan kepada PDI kira-kira berimbang. Tetapi berdasarkan kenyataan dalam proses kampanye, generasi muda pendukung PDI tampak lebih "vokal," lebih atraktif dan lebih mudah dikenali daripada generasi muda pendukung Golkar.

Sikap memilih generasi muda yang cenderung kepada Golkar mungkin sangat dipengaruhi oleh beberapa situasi tertentu. Dalam kaitan ini terlihat bahwa generasi muda cukup kritis dalam memanfaatkan suasana; dalam arti bahwa OPP yang memberikan suasana "enak" diikuti kampanyenya, sementara OPP yang memberikan kemungkinan lebih besar untuk pemenuhan kepentingan mereka di masa depan diberikan dukungan suara. Dengan kata

lain, mungkin generasi muda ini cukup kritis dalam melihat realitas yang terjadi. Mereka dapat mengukur kemungkinan-kemungkinan realisasi janji-janji Pemilu masing-masing OPP.

Situasi tersebut tidak berarti bahwa generasi muda itu bebas dari tekanan-tekanan lingkungan. Mungkin saja masing-masing OPP dapat secara efektif memanfaatkan "masa tenang" Pemilu untuk mempengaruhi sikap memilih generasi muda ini. Lagipula, tampaknya pengaruh orangtua sangat besar terhadap penentuan sikap memilih generasi muda. Namun terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, sikap politik generasi muda yang cenderung dekat kepada Golkar dan PDI telah memberikan prospek yang lebih cerah dalam kehidupan politik di Indonesia pada masa-masa yang akan datang.

PENUTUP

Jakarta Raya sebagai ibukota negara Republik Indonesia telah menunjukkan adanya kehidupan warganya secara dinamis. Hal ini terlihat pada perubahan peta politik Jakarta seturut dengan perkembangan zaman yang berlaku. Perubahan peta politik ini memang dapat memberi gambaran secara umum tentang pola berpikir dan sikap politik di kalangan masyarakat yang bersangkutan.

Namun apakah telah terjadi suatu perubahan dalam pola dan sikap politik masyarakat terhadap kekuatan-kekuatan sosial peserta Pemilu khususnya, dan terhadap kehidupan politik nasional umumnya, masih tetap merupakan suatu pertanyaan besar. Bukan tidak mungkin perubahan-perubahan itu justru terjadi pada kekuatan-kekuatan sosial-politik tersebut, sementara pola dan sikap politik masyarakatnya tetap. Kemungkinan semacam ini dapat dilihat dari perkembangan kondisi internal baik yang dialami oleh PPP, PDI maupun Golkar.

Terlepas dari itu semua, secara keseluruhan proses kampanye Pemilu di Jakarta berjalan dengan relatif aman, tertib dan terbuka. Hasil-hasil Pemilu 1987 di Jakarta juga menunjukkan adanya dukungan masyarakat yang kira-kira berimbang terhadap masing-masing OPP, yang secara langsung ataupun tidak langsung telah membuka kemungkinan-kemungkinan yang lebih maju dalam kehidupan politik nasional di masa-masa yang akan datang.

Peran ABRI yang terbuka dan adil terhadap masyarakat yang memang tampak jelas selama pelaksanaan proses Pemilu 1987 di Jakarta telah ikut pula menciptakan perkembangan suasana keterbukaan di kalangan masyarakat. Hal ini jelas berpengaruh atas perkembangan pembangunan politik yang sehat dan kuat. Apalagi bila keadaan seperti itu dikaitkan dengan soal ideologi

Pancasila, yang pada masa-masa yang lalu selalu menjadi perhatian khusus bagi ABRI. Karena itu, peran ABRI untuk mendukung terus pembangunan politik tidak hanya pada masyarakat DKI Jakarta saja tetapi juga dalam konteks pembangunan politik yang lebih luas kiranya akan sangat menentukan kelangsungan pembangunan politik itu sendiri.

Suasana yang ditumbuhkan oleh ABRI itu juga secara langsung seiring dengan suasana umum yang berkembang di masyarakat. Hal ini terlihat dari isu-isu tema kampanye yang mendapat tanggapan dari sebagian besar masyarakat Jakarta, yang berkisar pada masalah-masalah sosial-ekonomi dan sosial-politik. Meskipun ada upaya untuk membangkitkan kembali isu agama yang cenderung bersifat ideologis, isu ini tidak berkembang karena tidak adanya tanggapan dari masyarakat. Mungkin faktor utama yang mendukung perkembangan suasana semacam ini adalah konsistennya masing-masing OPP atas penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara. Secara langsung ataupun tidak langsung, hal tersebut berpengaruh pada semakin mudahnya pertimbangan-pertimbangan tradisional-primordialistis dalam menentukan sikap-sikap politik pada sebagian besar masyarakat Jakarta. Secara demikian, pada dasarnya suasana semacam ini memberikan kemungkinan dan kesempatan yang sama bagi masing-masing OPP untuk mengembangkan diri berdasarkan kebangsaan yang lebih bersifat rasional.

Berdasarkan kemungkinan tersebut, PDI dengan demikian mempunyai kesempatan untuk meningkatkan perannya di masa-masa mendatang sama dengan kesempatan yang dimiliki oleh Golkar dan PPP. Terutama apabila PDI mampu mengadakan konsolidasi organisasi sehingga dengan orientasi nasionalismenya yang sehat ia dapat membangun akar-akar pendukung sampai pada lapis masyarakat terbawah, apalagi bila didukung oleh program yang konkret dan mengena pada kepentingan masyarakat umumnya dan generasi muda khususnya yang telah menunjukkan kecenderungan memberikan dukungan kepada PDI.

Demikian pula, PPP secara langsung didorong untuk semakin menampilkan citranya tidak saja sebagai kekuatan yang hanya menyalurkan aspirasi agama tetapi terutama sebagai kekuatan sosial-politik yang terbuka dan berorientasi pada upaya pembangunan bangsa. Pada kampanye yang baru lalu itu terbukti bahwa isu agama saja tidak mampu menarik perhatian, apalagi dukungan dari sebagian masyarakat. Oleh karena itu, PPP tampaknya dituntut untuk bekerja lebih keras dalam membangun dirinya sebagai kekuatan sosial-politik yang bisa dipercaya oleh masyarakat banyak pada umumnya. Upaya-upaya konsolidasi mungkin perlu dilakukan tidak saja menyangkut bidang personalia tetapi juga dalam mengelola kembali hubungannya dengan massa pendukungnya.

Meskipun Golkar mampu memperoleh kemenangan di Jakarta, hal itu tidak berarti bahwa tantangan yang dihadapinya semakin berkurang. Justru sebaliknya, tantangan yang dimunculkan oleh kebangkitan PDI dan tanggapan orang-orang muda terhadap tema-tema kampanye PDI baik langsung ataupun tidak langsung menjadi persoalan yang harus dijawab oleh Golkar. Karena itu, jika ingin mempertahankan kedudukannya sebagai kekuatan sosial-politik yang terbesar di Jakarta, maka Golkar tidak bisa sekedar menjadi kekuatan yang konservatif dan reaksioner. Ia harus tumbuh sebagai kekuatan pemacu pembangunan yang dinamis dan kreatif. Untuk itu, peningkatan kualitas baik organisasi maupun personalia harus selalu menjadi perhatian di dalam upaya mengembangkan peran politiknya di masa-masa yang akan datang.

Evaluasi Pemilu 1987 Daerah Jawa Timur

Wiratmo PRAWIROYUDHO*

Ada beberapa hal yang khas dalam Pemilu 1987 untuk daerah Pemilihan Jawa Timur. Hasil perolehan suara ketiga Organisasi Peserta Pemilu (OPP), misalnya, menunjukkan adanya pergeseran pemilih jika dibandingkan dengan hasil perolehan suara masing-masing OPP pada Pemilu 1982. Dengan kata lain, terjadi perpindahan pemilih dari OPP yang satu ke OPP yang lain.

Mungkin salah satu sebabnya adalah perubahan persepsi masyarakat mengenai OPP tersebut. Perubahan ini dapat dimengerti karena masing-masing OPP, khususnya Partai Persatuan Pembangunan, juga telah mengalami perubahan selama kurun 5 tahun belakangan ini. Pada Pemilu 1982, banyak warga pemilih di Jawa Timur memandang PPP sebagai salah satu, walaupun bukan satu-satunya, "sistem" legitimasi untuk umat Islam. Dalam Pemilu kali ini, tampaknya legitimasi itu telah bergeser kepada "sub-sistem," yaitu Nahdlatul Ulama (NU). Munculnya (kembali) NU sebagai "saingan" PPP sangat mungkin terjadi dan karena itu, merupakan hal lain yang menarik untuk diamati.

Dibandingkan dengan daerah-daerah pemilihan lain di Indonesia, NU di Jawa Timur sangat intensif melakukan "penggembosan" terhadap PPP baik sebelum, selama, maupun sesudah kampanye Pemilihan Umum. Kajian berikut ini mencoba mengamati seberapa jauh terjadi pergeseran pemilih di daerah Pemilihan Jawa Timur.

KENYATAAN DAN HASIL PEMILU

Perolehan suara masing-masing OPP dalam Pemilu kali ini memang mengalami perubahan yang cukup besar bila dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya, terutama pada persentase atau proporsi perolehan suara

*Associate Staf Departemen Politik CSIS.

(Tabel 1). Jumlah suara sah, Pemilu 1987: 17.174.064; Pemilu 1982: 15.647.405.

Tabel 1 PEROLEHAN SUARA OPP 1987:1982 (JATIM)

OPP	1987	%	1982	%
PPP	3.568.918	20,78	5.732.623	37,06
GOLKAR	12.230.362	71,21	8.884.252	56,78
PDI	1.374.784	8,01	1.030.530	6,59

Sumber: a. Panitia Pemilihan Indonesia, *Daftar Hasil Perhitungan Suara bagi Organisasi Peserta Pemilihan Umum dan Penempatan Wakil yang Diperoleh Organisasi untuk Daerah Pemilihan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR 1987*.

b. Lembaga Pemilihan Umum, *Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1982*, hal. 54.

Hasil perolehan suara tersebut jelas mempengaruhi perolehan kursi masing-masing OPP di DPR-RI (pusat) maupun di DPRD I dan DPRD II. PPP mengalami penurunan drastis dalam perolehan suara tersebut. Pada Pemilu 1982, PPP dengan persentase perolehan suara 37,06 mendapat 21 kursi di DPR-RI. Namun dengan hanya 20,78% perolehan suara pada Pemilu 1987, jumlah wakil PPP di DPR-RI menjadi hanya 13 (kursi) saja, yang berarti kehilangan 8 kursi, meskipun jumlah kursi yang disediakan untuk daerah Jawa Timur di DPR-RI mengalami penambahan 6 kursi, yakni dari 58 kursi (1982) menjadi 64 kursi (1987). Ini berarti jumlah kursi PPP yang hilang ditambah dengan penambahan jumlah kursi di DPR-RI tersebut dibagi antara Golkar dan PDI, dengan keuntungan di pihak Golkar. Golkar mendapat tambahan kursi sebanyak 14 buah (1982 memperoleh 32, 1987 mendapat 46), sedangkan PDI hanya menambah 1 kursi saja (1982 dengan 4, 1987 menjadi 5 kursi).

Perolehan kursi PPP di DPRD I juga mengalami penurunan. Dengan perolehan suara hanya 3,5 juta, PPP dapat dipastikan kehilangan sedikitnya 5 kursi. Pada Pemilu 1982, PPP berhasil menggaet 22 dari 60 kursi yang diperebutkan di DPRD I. Tetapi pada Pemilu 1987 ini yang menyediakan 80 kursi DPRD I, PPP hanya mampu mengantungi 16 kursi saja. Sementara itu Golkar mendapat bagian 58 kursi, dan PDI, yang pada Pemilu lalu hanya sebagian 4 kursi, kini memperoleh 6 kursi. Serangkaian kekalahan PPP di berbagai daerah pemilihan di Jawa Timur ini memaksa PPP untuk melepas paling sedikit 50 kursi dari 400 kursi di DPRD I dan II yang diraihnya pada tahun 1982. Di lain pihak, Golkar dalam Pemilu 1987 ini paling sedikit akan menambah 50 kursi, lebih dari jumlah yang diperolehnya pada Pemilu 1982 di DPRD I dan II.

Satu-satunya daerah pemilihan tingkat II (kabupaten) yang berhasil dipertahankan PPP dalam Pemilu kali ini adalah kabupaten Sampang, di mana PPP mendapat 191.901 suara, Golkar 145.454 dan PDI 2.956 suara. Selain kabupaten Sampang, pada Pemilu-pemilu sebelumnya PPP selalu mencapai

keunggulan juga di kabupaten-kabupaten Situbondo, Bondowoso, Jember, Probolinggo, Pasuruan, Gresik dan seluruh kabupaten di Pulau Madura. Dan di sebagian besar daerah yang lain, PPP paling tidak berhasil menduduki urutan kedua setelah Golkar. Tampaknya memang telah terjadi pergeseran di antara para pendukung PPP pada waktu-waktu yang lalu. Jumlah pemilih PPP pada Pemilu 1982 mencapai 5,7 juta, kini PPP hanya mampu menahan 3,5 juta pemilih yang berarti kehilangan sekitar 2,2 juta pemilih. Tabel 2 menunjukkan beberapa kabupaten di mana PPP selalu unggul dari Golkar dan PDI pada Pemilu 1982 yang ternyata berubah pada Pemilu 1987.

Tabel 2

DAERAH KEMENANGAN PPP PADA 1982 DAN HASILNYA PADA PEMILU 1987

Kabupaten	OPP	Total	1987	%	Total	1982	%
1. Sumenep	PPP	(590.735)	110.396	(18,54)	(513.073)	258.210	49,7 (1)
	Golkar		469.093	(79,75) (1)		249.145	49,1
	PDI		11.246	(1,72)		5.718	1,1
2. Sampang	PPP	(339.601)	191.729	(56,38) (1)	(320.739)	233.150	72,4 (1)
	Golkar		144.911	(42,75)		85.832	27
	PDI		2.961	(0,86)		1.757	0,5
3. Gresik	PPP	(438.763)	115.816	(26,62)	(387.856)	195.269	50,6 (1)
	Golkar		303.454	(68,98) (1)		173.652	44,7
	PDI		19.493	(6,63)		18.353	4,7
4. Pasuruan	PPP	(594.122)	233.542	(40,25)	(557.915)	328.573	58,9 (1)
	Golkar		311.491	(53,10) (1)		209.311	37,5
	PDI		39.176	(6,63)		20.031	3,6
5. Probolinggo	PPP	(496.122)	177.730	(34,46)	(487.858)	266.500	54 (1)
	Golkar		304.736	(62,40) (1)		204.955	42,15
	PDI		13.656	(2,62)		16.394	3,17
6. Bondowoso	PPP	(383.081)	103.451	(27,01)	(353.677)	181.118	51,3 (1)
	Golkar		261.513	(68,25) (1)		158.160	44,7
	PDI		18.099	(4,72)		14.399	4
7. Situbondo	PPP	(339.845)	115.742	(34,08)	(316.882)	164.319	51,5 (1)
	Golkar		212.413	(62,46) (1)		144.267	45,9
	PDI		11.690	(3,45)		8.296	2,6
8. Jember	PPP	(1.082.775)	284.397	(26,27)	(988.995)	458.315	49,2 (1)
	Golkar		699.568	(64,81) (1)		448.015	45,3
	PDI		99.190	(8,91)		56.565	5,5

Sumber: a. Panitia Pemilihan Indonesia, *Daftar Hasil Perhitungan Suara bagi Organisasi Peserta Pemilihan Umum dan Penempatan Wakil yang Diperoleh Organisasi untuk Daerah Tingkat II di Tiap Daerah Pemilihan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 1987*.

b. Lembaga Pemilihan Umum, *Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1982*, hal. 55-58.

Daerah yang dikenal sebagai "tapal kuda" (Madura dan lingkaran Jawa Timur yang menghadap ke Pulau Madura) tersebut memang seharusnya menjadi andalan atau basis PPP, karena di daerah itu bercokol pesantren-pesantren besar di Indonesia.

Sebagian besar pemilih di daerah tersebut adalah pemilih tradisional. Sikap memilih mereka ditentukan oleh atau ditumpukan pada petunjuk para kyai

(tokoh primordial) dan/atau tanda gambar yang melambangkan nuansa dan aspirasi Islam. Kemenangan PPP dan partai-partai Islam terutama NU sebelum fusi dimungkinkan oleh sikap dan persepsi para pemilih seperti itu. Secara sederhana, mereka mengartikan pemilihan umum untuk memilih partai (sebagai sistem) yang secara keagamaan (Islam) dianggap absah.

Tabel 3
PERBANDINGAN HASIL PEMILU 1982 DAN 1987
DI DAERAH DI MANA PDI MENDUDUKI URUTAN II

Kabupaten	OPP	1987	1982
1. Nganjuk	PPP	44.712	108.187 (II)
	Golkar	404.028 (I)	302.438 (I)
	PDI	54.016 (II)	53.450
2. Magetan	PPP	5.519	26.665 (II)
	Golkar	375.301 (I)	302.377 (I)
	PDI	6.862 (II)	11.625
3. Surabaya (Kodya)	PPP	225.322	322.876 (II)
	Golkar	636.430 (I)	478.883 (I)
	PDI	239.707 (II)	180.006
4. Mojokerto (Kodya)	PPP	7.461	9.563 (II)
	Golkar	33.837 (I)	20.443 (I)
	PDI	8.779 (II)	4.990
5. Malang (Kodya)	PPP	49.262	78.885 (II)
	Golkar	180.064 (I)	138.631 (I)
	PDI	56.897 (II)	36.299
6. Kediri (Kodya)	PPP	12.855	26.245
	Golkar	91.098 (I)	66.480 (I)
	PDI	18.896 (II)	18.101

Sumber: a. Panitia Pemilihan Indonesia, *Daftar Hasil Perhitungan Suara bagi Organisasi Peserta Pemilihan Umum dan Penempatan Wakil yang Diperoleh Organisasi untuk Daerah Tingkat II di Tiap Daerah Pemilihan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 1987*.

b. Lembaga Pemilihan Umum (LPU), *Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1982*, hal. 55-58.

Dengan demikian, melihat hasil Pemilu 1987 di atas dapat diperkirakan bahwa telah terjadi perubahan sikap memilih, setidaknya-tidaknya pergeseran pilihan, pada sebagian masyarakat di daerah itu. Tampaknya pilihan mereka kini diberikan lebih banyak kepada Golkar daripada kepada PDI, karena kenaikan prosentase yang menunjukkan proporsi perolehan suara untuk PDI tidak terlalu besar. Bahkan secara keseluruhan PDI hanya mendapatkan kenaikan sekitar 200 ribu dari hasil perolehannya pada Pemilu 1982. Untuk daerah pemilihan di Jawa Timur, kenaikan suara PDI lebih banyak didapat di daerah perkotaan dan tempat-tempat pemungutan suara (TPS) masyarakat kurang mampu. Daerah-daerah kenaikan PDI ini pun juga bukan daerah yang pernah menjadi andalan PPP dan/atau daerah operasi penggembohan NU yang gencar. Tabel 3 menunjukkan bahwa meskipun pada Pemilu 1982 menduduki urutan ke-2 di daerah-daerah itu, PPP tidak pernah menganggapnya sebagai kantong suara yang kembang yang bisa diandalkan bagi keme-

nantangnya pada Pemilu-pemilu sebelumnya. Dan meskipun berhasil mengungguli PPP, dibandingkan dengan selisih suara yang diperoleh Golkar, jelas PDI sangat jauh bertautan.

KEKALAHAN PPP

Salah satu faktor penyebab merosotnya perolehan suara PPP pada Pemilu yang relatif "luber" ini dari Pemilu sebelumnya adalah pengembosan yang dilakukan oleh NU dan tidak adanya "counter" PPP terhadap aksi NU itu. Dalam Mukhtar Situbondo yang lalu (Desember 1984) NU memutuskan untuk kembali ke Khitah 1926, yakni kembali ke organisasi kemasyarakatan-keagamaan. NU juga menyatakan diri tidak terikat lagi dengan salah satu kekuatan sosial-politik (sistem). Ini berarti hidupnya kembali sub-sistem (NU). Karena itu, NU tidak harus menyalurkan aspirasi politiknya hanya lewat PPP dan itu pun harus dilakukan secara tidak langsung melalui kapasitas perorangan, bukan organisasi.

Keputusan politik para kyai dan pemimpin NU ini menunjukkan adanya perubahan sikap terhadap kekuatan sosial politik khususnya dan politik nasional pada umumnya. Jelas keputusan politik tersebut berpengaruh pada sebagian besar warga NU yang pada umumnya masih memegang teguh ketentuan/hukum keagamaan dan tradisional dan oleh karena itu sangat menggantungkan keputusan politik pada petunjuk/fatwa pimpinan informalnya. Tampaknya keputusan politik ini secara konsekuen dan konsisten dilaksanakan pimpinan NU.

Salah satu langkah pelaksanaan Keputusan Situbondo adalah kegiatan pengembosan terhadap PPP yang dilakukan oleh sebagian besar pimpinan organisasi NU. Tidak kurang dari Ketua Tanfiziah PB NU Abdurrahman Wahid, yang dibantu oleh beberapa tokoh nasional NU seperti drs. Zamroni, Mahbub Junaedi dan lain-lain serta beberapa tokoh/pemuka agama setempat (Jatim), turun ke lapangan untuk kampanye pengembosan terhadap PPP yang dilakukan melalui kegiatan-kegiatan ceramah dan pengajian. Secara teknis-materiil, pimpinan dan tokoh NU itu memberikan petunjuk yang tentu saja disertai pembenaran agama bahwa warga NU tidak haram kalau tidak menusuk gambar PPP. Bahkan sering secara lebih tersurat dikatakan "alangkah bijaksananya bila warga NU tidak usah mencoblos PPP." Tampaknya kampanye dan aksi pengembosan NU ini sangat efektif berpengaruh tidak saja atas sikap politik warga NU tetapi juga atas kiprah politik PPP di Jawa Timur. PPP tampak gentar untuk mengadakan kampanye atau pamer massa di daerah basis NU. Di Probolinggo dan Pasuruan, misalnya, tidak lebih dari 200 orang yang hadir dalam kampanye PPP.

Kalaupun tidak gentar, PPP tampaknya menganggap "sepi" kampanye dan aksi pengembosan NU. Tak sekalipun PPP berusaha memberikan perla-

wanan atau "counter" terhadap proses penggembosan NU itu. Seandainya PPP memberikan counter dengan memanfaatkan tokoh-tokoh seperti Kyai H. Syansuri Baidawi, mungkin hasil perolehan suaranya dalam Pemilu kali ini akan menjadi lain. Kemungkinan semacam ini dapat dilihat misalnya pada perolehan suara PPP di Kabupaten Sampang. Di Kabupaten ini para penggembos tidak berhasil masuk karena masih ada 5 (lima) tokoh kharismatik agama yang masih tetap mendukung PPP. Kelima tokoh itu adalah Kyai Alawy Mohammad, Kyai Abdul Malik, Kyai Abdul Wahid, Kyai Busyiri dan Kyai Hasib Siradj.

Selain pancaran pengaruh kelima kyai itu sangat dalam melekat pada warganya, pancaran itu juga berpengaruh atas tokoh-tokoh penggembos. Bahkan Kyai Hamid Baidlowi dari Jawa Tengah, yang dalam penggembosan NU di Jatim sangat aktif dan dipercaya, tidak berhasil menggoyahkan pendirian dan sikap kelima Kyai di Sampang itu. Hasil perolehan suara PPP di Kabupaten Sampang, meskipun tidak dibina PPP, menunjukkan bahwa sebagian besar warga masyarakat yang pada umumnya warga NU tetap memberikan dukungannya kepada PPP.

Sebab lain dari merosotnya perolehan suara PPP adalah kemelut atau konflik antar-pimpinan PPP yang tak kunjung berakhir, yang juga merupakan awal dari "pertentangan" NU dengan PPP. Sebenarnya api pertentangan/kemelut sudah dipercikkan sejak sebelum Pemilu 1982. Beberapa tokoh NU disingkirkan oleh Dr. J. Naro, Ketua Umum DPP PPP, dari kepemimpinan di DPP PPP maupun di DPR-RI. Korbannya ketika itu antara lain Yusuf Hasyim dan Chalik Ali. Dalam Muktamar PPP di Hotel Horison (Agustus 1984) yang lalu, Naro lebih gencar lagi membersihkan tokoh-tokoh NU Jawa Timur dari kepengurusan partai. Sejumlah tokoh NU Jawa Timur di DPR-RI dibebastugaskan. Bahkan Lembaga Majelis Partai (semacam Majelis Syuro dalam NU) yang beranggotakan tokoh-tokoh ulama berpengaruh dihilangkan. Kekecewaan berangkai yang dialami oleh NU karena perilaku pimpinan PPP itulah yang menyebabkan NU mengambil keputusan untuk "lebih baik tidak membantu PPP."

Kemelut bukan cuma terbatas pada penyingkiran orang-orang NU. Naro juga menyingkirkan tokoh-tokoh yang berasal dari unsur Muslimin Indonesia (MI) terutama yang dianggap keras seperti Sudardji. Kebetulan Sudardji juga berasal dari daerah Jawa Timur, yaitu Banyuwangi. Tidak terlalu jelas tampak dalam hasil pemungutan suara, apakah MI mempunyai massa di Jawa Timur terutama di luar daerah basis NU. Namun kekecewaan dengan kemelut kepemimpinan PPP yang lebih mengarah ke soal kepentingan pribadi tokoh-tokohnya itu, telah membuat penampilan PPP kurang simpatik di mata pemilih.

PPP sebelumnya dipilih karena dianggap sebagai sistem yang bisa memberi legitimasi untuk Islam. Artinya, PPP dianggap dapat menyalurkan

kebutuhan dan kepentingan umatnya karena panji-panji partai itu adalah Islam. Dalam penampilannya selama ini, setelah 3 kali Pemilu terakhir, PPP dirasakan kurang menampilkan diri sebagai partai politik yang memperhatikan aspirasi Islam sampai ke lapisan yang paling bawah. PPP dirasakan hanya memenuhi kebutuhan dan kepentingan Islam di lapisan atas saja dan itu pun terbatas pada kalangan tertentu saja. Umat, warga Islam lapisan bawah ini, hanya dihampiri bila waktu menjelang Pemilu tiba. Beberapa debutan PPP yang masih selalu dikenang sebagai menyangkut kepentingan agama Islam misalnya adalah ketika menghadapi masalah RUU Perkawinan, Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Mahaesa, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4) dan sebagainya. Menjelang Pemilu kali ini, debutan politik semacam itu (yang dapat dibanggakan sebagai prestasi partai untuk Islam), tidak lagi muncul di permukaan meskipun menurut kalangan pimpinan teras NU prestasi politik itu sebenarnya berkat andil tokoh-tokoh NU yang duduk di MPR/DPR-RI waktu itu.

Demikian pula, dalam catatan kehidupan sosial-keagamaan, PPP juga tidak tampil sebagai kekuatan sosial-politik yang seharusnya memperjuangkan dan/atau membantu perjuangan dan kegiatan organisasi-organisasi kemasyarakatan Islam seperti pendidikan agama di sekolah, peningkatan mutu madrasah dan pesantren, pendirian-pendirian mesjid dan sebagainya. Sebenarnya bukan cuma dana yang mungkin bisa diberikan dan disumbangkan PPP untuk kegiatan sosial-keagamaan seperti itu, tetapi juga pemikiran atau dukungan moral. Hal semacam ini tampaknya jarang, atau bahkan tidak pernah samasekali dilakukan oleh PPP. Kelemahan PPP ini menjadi alat yang efektif bagi para kyai untuk meyakinkan dan mengubah persepsi umatnya mengenai PPP yang secara tradisional menjadi pilihan mereka setiap kali Pemilu. Sementara itu, masyarakat elit (golongan menengah, intelektual, mahasiswa, pedagang dan sebagainya) di luar "lingkungan" Naro tidak lagi menaruh simpati kepada PPP. PPP samasekali tidak pernah memikirkan kepentingan orang banyak. Karena itu, tidak seperti Pemilu sebelumnya, PPP tampaknya tidak lagi merupakan wahana dan penampung "*frustrated voters*."

Penyebab lain, yang mungkin saja terkait dengan kemelut internal PPP tersebut, adalah perubahan tanda gambar atau lambang PPP. Pada dasarnya kultur pemilih di Jawa Timur, dan mungkin juga pada sebagian besar masyarakat di daerah lain, masih berorientasi pada tanda gambar. Tanda gambar yang mencerminkan aspirasi atau ikatan-ikatan emosional menjadi pilihannya. Masalah-masalah kampanye program, mutu calon dan sebagainya bukan merupakan pertimbangan utama bagi mereka (pemilih) pada saat (berada di TPS) menentukan pilihannya. Pada Pemilu 1982 atau sebelumnya, PPP mempunyai tanda gambar yang mencerminkan ikatan emosional dengan pemilih tradisional yang beragama Islam, yaitu "Ka'bah." Lambang yang melukiskan pusat agama Islam itu benar-benar efektif karena secara jelas

menunjukkan "keislaman"-nya. Kultur memilih tanda gambar ini secara tradisi memang sudah mengakar seperti bisa dilihat dari pengalaman Masyumi, NU dan partai-partai Islam lainnya pada waktu-waktu yang lalu. Perubahan tanda gambar Ka'bah menjadi Bintang dalam Pemilu kali ini sekurang-kurangnya mendatangkan kebingungan pada para pemilih tradisional itu, meskipun tanda gambar "bintang" telah diintrodusir sebagai simbol keagamaan (Ketuhanan Yang Mahaesa). Dalam kebingungan ini, satu-satunya pertimbangan yang mereka percayai untuk menentukan pilihannya adalah petunjuk dari pimpinan informalnya yaitu Kyai, atau kalau pun petunjuk itu tidak didapat, pendirian mereka adalah jelas yakni bahwa dalam Pemilu kali ini tidak ada "lambang partai yang menimbulkan agama (Islam)."

Perubahan tanda gambar tersebut sebenarnya merupakan salah satu konsekuensi politis yang harus ditanggung PPP karena menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi perjuangan dan kiprah politiknya. PPP harus menjadi kekuatan politik yang bersifat terbuka, karena itu lambangnya pun harus mencerminkan sifat keterbukaan tersebut. Konsekuensi lain yang lebih bersifat umum tetapi mungkin berpengaruh sekali atas kiprah politik PPP adalah mulai dikembangkannya ke masyarakat luas pemikiran bahwa tidak ada lagi partai yang bisa mengaku dirinya sebagai partai yang paling pantas menyalurkan aspirasi keagamaan; aspirasi Islam tidak hanya disalurkan lewat PPP seperti Pemilu yang lalu karena kehidupan keagamaan dipikirkan oleh ketiga OPP; ketiga OPP itu sama saja, tinggal mana yang lebih baik. Tema-tema semacam itu sangat gencar dilancarkan untuk masyarakat Jawa Timur. Bila berpengaruh atas sikap memilih masyarakat, hal itu berarti suatu gejala yang baik, sebab keterikatan secara primordial pada salah satu OPP mulai berkurang.

Namun berkebalikan dengan gencarnya tema-tema keterbukaan itu, Golkar melakukan kampanye yang menunjukkan dirinya lebih Islam daripada yang lain. Mungkin karena usaha Golkar ini, yang sebenarnya sudah dilakukan sejak beberapa kali Pemilu yang lalu, Golkar berhasil meluaskan pengaruhnya sampai ke pusat-pusat basis PPP (Islam). Sebelumnya, Golkar hanya mampu meraih pemilih dari "pinggiran" saja seperti daerah Gontor, Magetan dan beberapa daerah lain. Dalam Pemilu kali ini, di atas kelemahan PPP dalam memperhatikan kepentingan masyarakat Islam, Golkar telah tampil lebih Islam daripada PPP. Golkar berhasil membangun kesan sebagai kekuatan politik yang banyak memperhatikan kehidupan agama di daerah. Ini pula agaknya yang mendorong massa PPP mengalihkan pilihannya kepada Golkar.

KEMENANGAN GOLKAR

Salah satu faktor pendukung kemenangan Golkar yang menyolok itu adalah kekacauan yang melanda PPP sejak jauh hari menjelang Pemilu. Artinya,

Golkar mampu memanfaatkan situasi itu untuk menarik (bekas) pendukung-pendukung PPP. Hasil Pemilu di daerah Jawa Timur memang mengindikasikan bahwa limpahan suara dari PPP sebagian besar masuk ke Golkar. Bila ditelusur lebih rinci, limpahan suara PPP itu ternyata sebagian besar berasal dari warga NU, salah satu unsur (fusi) PPP yang sangat berperan dalam usaha perolehan suara PPP pada Pemilu-pemilu yang lalu.

Di Jawa Timur, kampanye Golkar memang tidak secara menyolok menampilkan para Kyai NU atau tokoh ulama NU di panggung seperti misalnya di Jakarta atau Jawa Tengah. Namun DPD Golkar Jawa Timur tampaknya telah mempersiapkan beberapa tokoh NU dan ulama untuk ditugaskan mengajak warga NU masuk Golkar. Gerakan Golkar ini tampaknya cukup efektif, karena yang tampil langsung berhubungan dengan masyarakat adalah tokoh-tokoh informal yang memang dikenal di masing-masing daerahnya. Sementara itu, aksi penggembosan yang dilakukan oleh NU terhadap PPP juga sangat gencar. Jelas hal demikian ini sangat membantu usaha Golkar dalam upayanya menjangkau pengaruh di daerah-daerah yang merupakan basis PPP (dahulu).

Di lain pihak, Golkar sendiri tampak tampil lebih "agamis" pada Pemilu kali ini. Pada Pemilu-pemilu yang lalu Golkar gagal meluaskan jangkauan pengaruhnya sampai ke pusat-pusat keagamaan yang menjadi basis massa PPP di Jawa Timur. Ia hanya mampu meraih daerah-daerah "pinggiran" pusat keagamaan. Salah satu sebabnya adalah kuatnya anggapan masyarakat bahwa Golkar adalah kekuatan sosial-politik sekuler yang melawan kekuatan politik agamis, yaitu PPP (yang memang beridentitaskan Islam).

Keadaan menjelang Pemilu 1987 menunjukkan arah perkembangan yang berkebalikan. Di satu pihak, PPP yang dituntut oleh keadaan tampak mulai kurang memperhatikan masalah-masalah agama seperti yang pernah dilakukannya pada masa lalu. Di lain pihak, Golkar muncul sebagai kekuatan sosial politik yang mengunggulkan masalah kepentingan agama pada urutan utama program-programnya. Akibatnya, masyarakat sedikit demi sedikit berpaling kepada Golkar. Dalam keadaan sehari-hari selalu dikampanyekan, baik melalui (oleh) pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, bahwa pemerintah/Golkar sangat memperhatikan kebutuhan agama Islam. Buktinya adalah bahwa pemerintah/Golkar telah membangun banyak mesjid, mushola, sekolah agama, madrasah, pesantren dan berbagai fasilitas keagamaan yang lain. Semuanya ini telah menimbulkan kesan akan terjaminnya pelaksanaan kaidah keagamaan oleh Golkar, yang lebih memberikan jaminan untuk hal tersebut daripada kekuatan sosial-politik yang lain. Hasilnya memang nyata yakni daerah yang dulunya kantong PPP (basis NU) kini "ambyuk" ke Golkar (Tabel 2).

Terlepas dari perkiraan di atas, Golkar pada dasarnya telah siap untuk memenangkan (kembali) Pemilu 1987 ini. Dukungan birokrasi dan birokrat,

kesiapan konsolidasi dan karakterdes (kader penggerak teritorial desa), serta terbangunnya citra Golkar sebagai kekuatan pembangunan merupakan faktor-faktor utama yang secara matang telah disiapkan dan menjadi bekal utama bagi kemenangan Golkar.

Peranan birokrasi dan birokrat sangat menentukan keunggulan Golkar baik di lingkungan masyarakat yang kehidupan keagamaannya tradisional maupun pada lingkungan masyarakat "pinggiran" (yang kehidupan keagamaannya tidak terlalu tradisional seperti Bojonegoro, Madiun, Kediri bagian Barat dan kota-kota besar). Birokrasi bukan hanya meyakinkan dan mengajak tetapi juga merupakan "perangkat" untuk menggiring massa pemilih menentukan pilihannya pada Golkar. Tampaknya citra birokrasi sebagai "priyayi" yang mempunyai peranan apa saja dalam pelayanan kehidupan sehari-hari, tidak hanya di Jawa Timur tetapi juga di daerah lain, memaksa orang untuk menerima Golkar sebagai suatu kenyataan, dengan pertimbangan agar tidak mendapat kesulitan di kemudian hari. Di lain pihak, tampaknya para birokrat daerah (perangkat/pejabat pemerintah daerah) juga merasa perlu mencari "credit point" demi karirnya. Oleh karena itu, mereka terlihat begitu besar ambisinya untuk memenangkan Golkar (yang sangat menonjol di Jawa Timur belahan Barat).

Peran yang dibawa birokrasi dan birokrat itu saja sebenarnya telah memungkinkan kemenangan Golkar. Dengan kata lain, kampanye Golkar berpengaruh kecil atas kemenangannya. Oleh karena itu, dalam kampanye di depan massa, Golkar kelihatan merasa tidak perlu menguraikan program-programnya secara sistematis. Malahan kampanye Golkar itu lebih banyak diwarnai isu agama dan pameran keberhasilan pembangunan. Hanya beberapa program memang dimunculkan oleh beberapa juru kampanye seperti Widjojo Nitisastro dan beberapa intelektual di tempat-tempat terbatas. Namun tanpa pidato macam-macam pun Golkar sudah menang sebab sebagian massa Golkar dalam kampanye adalah orang-orang yang sudah "terdaftar pasti memilih Golkar." Dengan ungkapan lain, massa Golkar sudah bukan lagi "massa yang mengambang."

Faktor konsolidasi, baik intern maupun ekstern, menjadi penunjang utama bagi pengerahan tenaga-tenaga penggaet massa tersebut. Ini pun masih didukung oleh efektivitas para karakterdes Golkar, meski harus diakui bahwa mereka berani bergerak kalau memang mendapat dukungan dan perlindungan dari lurah atau pun camat. Andil aparat ini dalam kemenangan Golkar sangat besar terutama pada masyarakat pedesaan yang jumlahnya sangat banyak dan merupakan suara yang "diam" (*silent voters*) yang tidak ikut hura-hura di jalanan. Namun pada sisi lain, di dalam diri masyarakat desa sebenarnya juga telah berlangsung suatu pemakluman bahwa Golkar sebagai partai pemerintah telah membuktikan diri berhasil memberikan perhatian kepada masyarakat, khususnya yang menyangkut pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer seperti

sandang, pangan, papan dan prasarana produksi serta transportasi.

Bagi pemilih tua, yang bisa membandingkan antara keadaan yang dianggapnya sebagai prestasi pemerintah Orba/Golkar dan keadaan pada masa-masa lalu, keadaan yang relatif baik ini sangat dirasakan manfaatnya. Penilaian mereka terhadap keadaan itu, dalam kultur sosial "Jawa," sering ditanamkan kepada orang muda dan/atau anak-cucunya; suatu kebiasaan menceritakan keadaan dan pengalaman masa lalu yang pahit (geger melawan Belanda, Pemberontakan PKI Madiun, paceklik Zaman Jepang dan termasuk pula kesulitan ekonomi di kala Orla) yang dipersandingkan dengan keadaan dan pengalaman masa kini yang lebih baik. Budaya sosial semacam itu secara tidak langsung menanamkan citra bahwa pembangunan Zaman Orba ini memang telah berhasil mengangkat harkat hidup ekonomi masyarakat. Tampaknya Golkar telah memanfaatkan dengan baik suasana yang berkembang di masyarakat pedesaan itu.

Secara demikian, Golkar memang tampil lebih baik daripada dua OPP yang lain. Pandangan semacam itu juga berkembang di kalangan masyarakat golongan menengah ke atas di daerah perkotaan. Salah satu daya tarik Golkar bagi kalangan masyarakat ini adalah kemunculannya dengan tokoh-tokoh nasional yang disertai oleh sejumlah ahli dalam berbagai bidang kehidupan. Golkar dinilai sebagai satu-satunya kekuatan sosial-politik pada saat ini yang memberikan harapan bagi keberlangsungan "ketenangan" hidup kalangan masyarakat itu. Demikian pula, mereka yang tidak mau "golput" dan tidak rela memberikan suaranya kepada PPP karena sedang tidak menentu arahnya kemungkinan besar pilihan akan dijatuhkan pada Golkar, karena PDI belum dianggap sebagai kekuatan alternatif. Kecenderungan penilaian politis kalangan masyarakat menengah ke atas ini terlihat di TPS-TPS kota -- bukan tempat orang miskin atau daerah kumuh -- dimana kemenangan Golkar menyolok. Hal yang sama juga terjadi pada TPS-TPS perumahan, perguruan tinggi atau pun sekolah-sekolah menengah atas khususnya di Surabaya dan Malang.

KEMAJUAN PDI

Pendekatan PDI pada NU, khususnya yang dilakukan oleh Suryadi (Ketua Umum DPP PDI) dan Megawati, pada saat menjelang kampanye Pemilu yang lalu dan pernyataan politis beberapa pimpinan NU tentang PDI telah menimbulkan spekulasi bahwa PDI akan memperoleh juga, di samping Golkar, limpahan suara dari warga NU yang mengambang itu. Namun hasil Pemilu 1987 menunjukkan lain. Berbeda dari kiprah PDI di Jakarta dan Jawa Barat yang mampu mengungguli PPP, PDI di Jawa Timur tampaknya harus tetap menerima "nasib" sebagai kekuatan politik yang terkecil di bawah Golkar dan PPP (Tabel 1), meskipun memperoleh tambahan jumlah suara dari hasil

Pemilu pada tahun 1982. Tampaknya tambahan suara itu pun bukan berasal dari daerah kantong PPP seperti yang diperkirakan sebelumnya ataupun dari anak-anak muda golongan menengah ke atas khususnya di Surabaya dan Malang, melainkan dari daerah-daerah miskin perkotaan seperti di Surabaya, Malang, Kediri, dan Madiun. Hasil yang terlihat di sebagian besar TPS di daerah tersebut menunjukkan bahwa dalam perolehan suara PDI berhasil unggul atas PPP. Ini berarti tambahan suara yang diperoleh PDI tidak berasal dari sebagian warga NU yang mengambang seperti tersebut di atas.

Salah satu sebab "kegagalan misi Suryadi-Megawati" adalah keterlambatannya dalam mengadakan pendekatan kepada pemimpin dan tokoh-tokoh NU. Setidak-tidaknya hal itu bisa dibedakan dari pendekatan yang sama yang dilakukan oleh Golkar. Golkar jelas telah berusaha untuk *menarik hati* NU sejak kurang lebih 3 tahun yang lalu. Oleh karena itu, betapapun intensifnya usaha Suryadi dan Megawati selama 10 hari sebelum kampanye Pemilu 1987 dimulai itu, tampaknya mereka belum mampu menggeser pengaruh yang telah ditancapkan oleh Golkar di dalam diri NU. Hasil Pemilu 1987 menunjukkan betapa jauh selisih/perbedaan antara perolehan suara yang diraih Golkar dan yang diraih PDI di daerah-daerah NU bekas basis PPP. Hal lain yang tampaknya juga berpengaruh atas kegagalan misi tersebut adalah masih melekatnya di dalam diri sebagian besar warga NU citra PDI sebagai PNI, yang ditunjukkan oleh gambar kepala banteng sebagai lambang PDI. Citra PNI pada waktu itu adalah partai politik orang "abangan." Kendati ada "fatwa" dari para pemimpin dan tokoh NU, citra demikian ini telah menimbulkan keraguan di kalangan warga NU mengenai kesungguhan dan kemampuan PDI untuk mewakili dan menyalurkan aspirasi politik mereka. Bagaimanapun juga, bila dibandingkan dengan penampilan Golkar, penampilan PDI memang lebih mengesankan sebagai kekuatan sosial-politik yang "sekuler."

PDI tampaknya juga tidak diuntungkan oleh dukungan orang-orang muda dan kalangan masyarakat menengah ke atas yang ikut serta dalam rangkaian kampanye PDI di Jawa Timur. Program-program kampanye PDI memang menarik bagi kalangan masyarakat itu karena cukup rasional dan menjawab isu yang berkembang kala itu. Namun hasil perhitungan suara di daerah-daerah yang mewakili kelompok masyarakat itu menunjukkan bahwa dukungan mereka itu tetap diberikan kepada Golkar, meskipun di beberapa tempat pemungutan suara di daerah itu (khususnya di sekitar lingkungan perguruan tinggi), pengumpulan suara PDI lebih unggul daripada perolehan suara PPP yang memang merosot tajam. Demikian pula ditampilkannya gambar-gambar Bung Karno dalam setiap kampanye PDI tampak sekedar *penglaris* saja pada waktu kampanye dan tidak penting bagi hasil Pemilu. Hal ini dapat dilihat di Madiun, misalnya. Kampanye PDI Madiun termasuk yang besar di luar acara puncak kampanye PDI di Surabaya. Hasilnya, seperti terlihat dalam Tabel 2, tidak terlalu besar dalam ukuran jumlah pemilih yang

dibandingkan dengan dukungan massa pada waktu kampanye. Seandainya memang terjadi "kebangkitan" massa Banteng "pulang kandang" karena penampilan gambar Bung Karno, kiranya penambahan massa/suara PDI di kantong-kantong massa partai itu (PNI) akan melonjak tajam.

Sedikit atau banyak dukungan massa dalam kampanye PDI memang tidak menentukan besar atau kecilnya perolehan suara partai itu dalam Pemilu. Namun tanggapan masyarakat terhadap tema-tema kampanye PDI dan munculnya simbol-simbol tertentu seperti gambar Bung Karno, mensiratkan suatu *pesan* tertentu dari massa yang *menggunakan sarana* kampanye PDI tersebut. Sekurang-kurangnya orang muda dan kalangan masyarakat tertentu di perkotaan yang ikut serta dalam kampanye PDI ingin merasakan bagaimana berbaur dengan orang-orang miskin (tukang becak, buruh harian, penganggur dan lain-lain). Hal ini bukannya tidak mungkin, sebab kampanye PDI di Jawa Timur sangat diwarnai oleh kalangan masyarakat miskin tersebut. Malang, misalnya, tidak malu menampilkan orang miskin dalam kampanye PDI hari pertama. Demikian pula halnya di Surabaya dan Madiun. Secara demikian, meskipun gejala kesadaran (politik) rata-rata masyarakat elite khususnya dalam hal memperhatikan orang-orang "lemah" sudah timbul, kesadaran itu belum terwujud dan terumuskan sebagai aspirasi politik yang jelas dan tegas.

Pertambahan perolehan suara PDI tampaknya memang berasal dari kalangan masyarakat miskin perkotaan, yang pada Pemilu yang lalu memilih PPP. Mereka cenderung melihat PDI sebagai kekuatan alternatif untuk membantu mengatasi kesulitan mereka di masa depan. PPP tampaknya kurang memperoleh simpati dari kalangan masyarakat ini karena sangat kurangnya tokoh yang dikenalnya. Dalam hal itu, setidaknya-tidaknya PDI menampilkan Megawati Soekarno yang sangat populer di masyarakat Jawa Timur pada umumnya.

Golkar tampaknya juga bukan menjadi pilihan mereka. Kelompok kalangan bawah perkotaan ini pada umumnya tidak begitu diuntungkan seperti mereka yang di desa oleh proses pembangunan. Seringkali mereka justru menanggung akibat negatif dari pembangunan seperti penggusuran, pemecatan, "penertiban," dan sebagainya. Kelompok ini kecewa dengan Golkar (pemerintah) yang dianggap justru menambah penderitaan. Pembangunan belum dirasakan "menetes" pada mereka. Pilihannya, dengan demikian, tertuju pada PDI yang dalam batas-batas tertentu memberikan harapan-harapan baru, meskipun yang paling dirasakan oleh mereka adalah bahwa PDI telah mampu membangun suasana yang memungkinkan bagi terluapkannya rasa kekecewaan dan penderitaan orang-orang tersebut. Karena itu, dapat pula dibayangkan bagaimana hasilnya seandainya PDI mempunyai peluang dan kesempatan yang lebih lama untuk mengkonsolidasi diri secara lebih mantap dan lebih matang.

PENUTUP

Kemenangan Golkar kiranya bukan suatu sukses gemilang yang diraih semata-mata karena jerih-usahnya sendiri, namun juga diuntungkan oleh kondisi internal maupun eksternal PDI dan, terutama, PPP. Banyaknya warga NU yang memilih, atau malahan menjadi anggota, Golkar tentu akan merupakan pengalaman baru bagi Golkar. Paling tidak, warga NU akan menjadi "saksi" pemenuhan ataupun pengingkaran janji-janji kampanye Golkar. Perlu dicatat bahwa warga NU tersebut bukan hanya terdiri dari warga "pinggiran" saja tetapi juga warga "tradisional" yang mempunyai sikap kritis.

Oleh karena itu, Golkar Jawa Timur khususnya tampak akan menghadapi masalah-masalah yang lebih kompleks daripada Golkar Jawa Tengah maupun Jawa Barat, misalnya. Kegagalan mengatasi masalah-masalah itu, misalnya jika warga NU merasakan Golkar ingkar-janji, dapat membawa pengaruh atas kemungkinan kemenangan kembali Golkar dalam Pemilu 1992. Sebaliknya, keberhasilan mengatasi masalah dapat berarti bahwa citra Golkar sebagai kekuatan pembaharu dan pembangunan berubah menjadi suatu kekuatan sosial-politik yang *agamis*. Ia juga dapat berarti keberhasilan mengatasi masalah *konsolidasi wawasan* yang mendasari Golkar sebagai kekuatan pembangunan Orde Baru.

PDI tampaknya juga diharuskan untuk melakukan terobosan-terobosan baru. Artinya, kekuatan sosial-politik ini tetap akan mengalami kesulitan/hambatan untuk menggalang massa di daerah-daerah pedesaan khususnya yang mempunyai ciri kehidupan keagamaan tradisional ataupun untuk membangkitkan kembali massa "Banteng," karena ternyata bahwa di daerah bekas basis massa "Banteng" itu PDI tetap kalah. Oleh karena itu, sasaran penggalangan massa yang memberikan harapan bagi PDI adalah masyarakat perkotaan yang telah terbukti memberikan dukungan untuk kampanye PDI, meskipun tidak terwujud dalam perolehan suara pada Pemilu 1987. Mungkin konsolidasi internal dan eksternal perlu semakin dimantapkan oleh pemimpin-pemimpin PDI agar terbangun suatu citra bahwa PDI sebagai kekuatan *pembaharu* untuk masa-masa yang akan datang.

PPP kelihatannya juga perlu melakukan kerja keras untuk menggalang kembali kekuatan yang dulu pernah dimilikinya. Sulit pada saat ini bagi PPP untuk mengadakan rujuk dengan NU, ataupun sebaliknya. Harapan untuk menarik massa di daerah bekas basisnya pun kiranya menjadi pupus, apalagi jika Golkar tetap dapat memelihara keberadaannya di daerah-daerah tersebut. Oleh karena itu, tiada pilihan lain bagi PPP selain meluaskan jangkauan kemungkinannya untuk menggalang massa yang berasal dari berbagai "basis." Landasan konstitusional PPP jelas memberi peluang untuk maksud tersebut, meskipun bila benar-benar dioperasionalkan akan membutuhkan waktu yang cukup lama.

Timbangan Buku

Negara dan Masyarakat dalam Sistem Demokrasi

Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven and London: Yale University Press, 1982), 229 hal. + xii + indeks.

Arend Lijphart, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), 229 hal. + xii + indeks.

David Held and Christopher Pollitt (eds.), *New Forms of Democracy* (London: SAGE Publications, 1986), 246 hal. + vii + indeks.

Hubungan antara negara dan masyarakat kini semakin hangat dipersoalkan oleh para teoritis ilmu politik. Di negara-negara Barat, merosotnya pertumbuhan ekonomi yang antara lain tercermin dalam melonjaknya angka pengangguran dan menyusutnya anggaran pemerintah untuk sektor kesejahteraan sosial seringkali ditafsirkan sebagai ketidakberhasilan gagasan negara kesejahteraan. Memburuknya prestasi ekonomi kapitalis itu, terutama dari perspektif liberal, dianggap sebagai salah satu akibat dari terlalu besarnya keterlibatan negara

dalam perikehidupan masyarakat.¹ Dan hal ini dianggap sebagai pertanda lumpuhnya sendi dasar kebebasan individu, dan oleh karenanya juga kegagalan cita-cita demokrasi liberal.

Bersamaan dengan ketidakpastian masa depan perkembangan demokrasi di negara-negara Dunia Ketiga maupun pudarnya harapan untuk menebarkan benih demokrasi di negara-negara sosialis-komunis, kekecewaan atas demokrasi liberal itu telah mendorong para ilmuwan politik untuk mengkaji ulang gagasan demokrasi. Dan setelah melakukan kaji ulang, para ilmuwan politik memang semakin terjerat dalam pesimisme. Samuel P. Huntington,² misalnya, bahkan menganggap bahwa "dengan sedikit pengecualian, pembangunan demokrasi di seluruh dunia telah mencapai batas akhir." Secara tidak langsung, tampaknya Huntington ingin mengatakan tentang kesulitan besar yang akan ditemui bagi setiap usaha untuk menata kembali formasi

¹Lihat Raymond Plant, "Welfare-State and the Value of Liberty," *Government and Opposition* Vol. 20, No. 3 (Summer 1985): hal. 297-314.

²Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2 (Summer 1984): hal. 193-218. Sebagai rujukan lihat juga Giovanni Sartori, "Will Democracy Kill Democracy?," *Government and Opposition*, Vol. 10, No. 2 (Spring 1975): hal. 131-158. Sebagai kontra pandangan lihat tulisan Joel D. Wolfe, "A Defense of Participatory Democracy," *The Journal of Politics*, Vol. 47, No. 3 (July 1985): hal. 370-389.

politik demokrasi sesuai dengan cita-cita yang semula mendasarinya.

Tetapi keadaan sesungguhnya tidaklah separah dugaan Huntington, terutama setelah beberapa pemerintahan militer otoriter di negara-negara Amerika Latin justru menyerahkan kembali kekuasaannya kepada pihak sipil yang kemudian disusul dengan langkah penting menuju re-demokratisasi.³ Kontradiksi antara kekecewaan atas demokrasi yang melanda negara-negara Barat dan semangat re-demokrasi, sekurang-kurangnya dalam pengertian formal, yang mulai bersemi di negara-negara berkembang itu menimbulkan perdebatan di kalangan ilmuwan politik.

Berbeda dari perdebatan yang pernah terjadi pada awal dasawarsa 1960-an yang berdasarkan dirinya pada idealisasi sistem demokrasi, perdebatan yang berlangsung dewasa ini lebih memusatkan perhatiannya pada pragmatisasi gagasan demokrasi itu. Dan sebagai konsekuensi logis dari pragmatisme itu, telaah ulang para ilmuwan politik lebih memberikan perhatiannya pada lembaga dan faktor politik, seperti lazimnya pendekatan institusional. Gelagat semacam ini merupakan *antipoda* perspektif ideologis yang pada umumnya bertolak dari substruktur sosial, ekonomi dan budaya masyarakat. Oleh karenanya, pemikiran para pragmatis itu memang jarang sekali mampu membuahkan perubahan yang mendasar tetapi hanya sekadar menyuguhkan pembaruan di bidang lembaga-lembaga politik.

Ketiga buku yang diulas ini bertolak dari pendekatan institusional, berpijak pada asumsi pluralis dan berangkat dari metodologi yang berlainan. Robert A. Dahl, dalam tulisannya tentang *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, mengungkap permasalahan yang dihadapi sistem demokrasi pluralis dengan memusatkan perhatiannya pada kontradiksi antara otonomi organisasi dan diperlukannya pengendalian pemerintah atas otonomi itu sehingga ia tidak menimbulkan kedakan partisipasi. Arend Lijphart, dalam

Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, bukan hanya mengetengahkan kembali tipologi demokrasi mayoritas dan demokrasi konsensual melainkan juga mengajukan suatu model preskriptif suatu bangunan koalisi. Sementara itu, David Held dan Christopher Pollitt yang menyunting sembilan tulisan dalam *New Forms of Democracy*, antara lain mengenai dinamika politik lokal, feminisme, birokrasi dan demokrasi industrial, berusaha menjelaskan beberapa bentuk demokrasi baru sebagai suatu mekanisme politik yang mengatur hubungan antara negara dan masyarakat.

MEKANISME DEMOKRASI

Dalam pengertian yang paling sederhana, tetapi ideal, demokrasi dapat difafsirkan sebagai suatu bentuk pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Bentuk ideal yang hanya ditemukan dalam praktek ketatanegaraan negara-negara kota di Yunani Kuno itu, seiring dengan meningkatnya kompleksitas masyarakat, kelihatannya tidak mungkin dilaksanakan lagi dalam suatu pemerintahan modern. Dengan beberapa perbedaan, demokrasi yang kini diterapkan bukanlah merupakan bentuk demokrasi langsung melainkan demokrasi perwakilan. Lembaga-lembaga perwakilan yang dibentuk atas dasar satuan politik, kedaerahan, korporasi maupun satuan-satuan sosial lainnya itulah yang diharapkan mampu mengejawantahkan kepentingan masyarakatnya ke dalam garis kebijakan negara.

Oleh sebab itu, yang menjadi persoalan utama sistem demokrasi adalah bagaimana ia menyusun lembaga perwakilan, bagaimana hubungan antara lembaga perwakilan dan pelaksanaan kebijakan serta bagaimana menciptakan suasana sehingga lembaga perwakilan itu mampu mengemban fungsinya sebagai penyalur keinginan dan kepentingan masyarakatnya. Dua kutub utama penataan politik yang dianggap mampu menyangga fungsi-fungsi itu adalah demokrasi mayoritas dan/atau demokrasi konsensual. Lijphart kelihatannya cenderung memilih model demokrasi konsensual karena ia menganggap bahwa "dominasi mayoritas atas minoritas dalam suatu pemerin-

³Lihat beberapa tulisan yang dimuat dalam *Journal of International Affairs*, Vol. 38, No. 2 (Winter 1985): khususnya hal. 193-348.

tahan bukanlah bentuk demokratis, sebab hal itu bertolak dari prinsip eksklusi" (hal. 21).

Hingga tingkat tertentu, pandangan seperti itu merupakan pengejawantahan dari semangat neo-Liberalisme. Dan sebenarnya ia juga menjunjung harkat demokrasi, yaitu bahwa "siapa pun yang mungkin terkena konsekuensi dari sesuatu kebijakan pemerintah niscaya harus dilibatkan, langsung maupun tidak, dalam proses pembuatan kebijakan itu." Bagi Lijphart, dengan anggapan bahwa kekuatan-kekuatan politik seringkali memiliki tingkat pemilikan sumberdaya yang berlainan, bangunan koalisi merupakan salah satu model yang dianjurkan untuk mempertahankan nilai-nilai demokrasi (hal. 47-52).

Rincian Lijphart mengenai bangunan koalisi memang memberi sumbangan yang berharga bagi kajian ilmu politik. Dan, seperti dikemukakan sebelumnya, sebagai ilmuwan yang dijiwai oleh pragmatisme, boleh jadi ia tidak merasa perlu untuk menelusuri secara lebih mendalam mengenai kemampuan suatu partai politik untuk menyalurkan kepentingan warganya. Lijphart hanya sekedar mengulas bahwa suatu koalisi antar-partai untuk menguasai tampuk pemerintahan dapat terbentuk karena dorongan ideologi, historis, maupun pertimbangan-pertimbangan yang lebih praktis, misalnya maksimalisasi kekuasaan tetapi minimalisasi rekanaan koalisi.

Tetapi untuk memberikan gambaran demokrasi liberal yang lebih mendalam studi perbandingan yang dilakukan oleh Lijphart sebenarnya kurang dapat diandalkan, terutama oleh karena dari studinya itu tidak terlihat peranan yang mungkin dimainkan oleh suatu kelompok kepentingan maupun kelompok penekan. Pendekatan studinya yang lebih mengandalkan perspektif formal-legalis barangkali merupakan salah satu sebab mengapa Lijphart mengabaikan pentingnya peranan kelompok korporasi, birokrasi dan "kaukus-kaukus" tertentu yang seringkali muncul dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan politik. Asumsinya bahwa partai politik niscaya dengan jujur dan selalu memperjuangkan sepenuhnya kepentingan anggota-anggota partai boleh jadi bertentangan dengan gejala "periferalisasi" partai politik yang kini melanda bebe-

rapa negara Barat.⁴

Kelemahan itulah yang hingga tingkat tertentu dijawab oleh beberapa penulis dalam buku *New Forms of Democracy* suntingan Held dan Pollitt. Allan Cohrane, misalnya, memberikan ulasan yang menyeluruh mengenai bagaimana lembaga-lembaga swadaya masyarakat, termasuk lembaga yang dibentuk atas dasar satuan etnik, memainkan peranan dalam dinamika politik lokal. Organisasi-organisasi semacam itu, menurut Cohrane, dapat bertindak sebagai "alat politik dan bentuk pemerintahan baru yang melengkapi lembaga-lembaga perwakilan dalam suatu sistem demokrasi liberal" (hal. 53). Sementara itu bahasan Sheila Rowbotham mengenai feminisme (hal. 78-109) dan Christopher Pollitt mengenai birokrasi (hal. 158-191), hanya untuk menyebut sebagai contoh, kiranya merupakan isyarat, sekurang-kurangnya di negara-negara maju, bahwa kelompok non-politik dapat mengemban fungsi politik.

Meskipun demikian, hal itu tidak selalu dapat ditafsirkan sebagai suatu gejala bahwa hubungan antara negara dan masyarakat dalam suatu kesatuan politik yang diwarnai oleh periferalisasi partai politik dapat dijembatani melalui organisasi non-politik. Dengan kata lain, organisasi non-politik bukanlah struktur inti dalam sistem demokrasi, meskipun ia dapat memainkan peranan yang tidak dapat diabaikan sebagai kekuatan tersembunyi untuk menangkal perubahan yang dianggap merusak, sumber mobilisasi dalam pemilihan umum dan, yang paling penting, sebagai pengejawantahan anggapan bahwa setiap individu pada hakikatnya merupakan suatu makhluk politik.

⁴Mengenai periferalisasi peranan partai politik, dan oleh karenanya meningkatnya peranan kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam percaturan politik, lihat Peter R. Moody, Jr., "The Erosion of the Function of Political Parties in the Post-Liberal States," *The Review of Politics*, Vol. 45, No. 2 (April 1985): hal. 254-279 dan Clifton McClesky, "Parties at Bar: Equal Protection, Freedom of Association and the Rights of Political Organizations," *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 2 (May 1984): hal. 346-368.

Titik pijak seperti itu akan memberikan sumbangan yang berarti bagi khasanah teori ilmu politik, seandainya Held dan Pollitt menyajikan pula suatu tulisan yang membahas efektivitas dan konsekuensi yang mungkin timbul karena kegiatan organisasi non-politik. Hingga tingkat tertentu, tidak terdapatnya ulasan semacam ini, sebagaimana terlihat pula dari pembahasan Lijphart, merupakan salah satu keterbatasan yang sukar dihindari oleh pendekatan institusional yang pada umumnya memang cenderung mengabaikan proses politik.

ANTARA OTONOMI DAN PENGENDALIAN

Dilemmas of Pluralist Democracy yang ditulis oleh Dahl untuk sebagian memberikan penjelasan mengenai proses politik, meskipun, sebagaimana lazimnya pendekatan institusional, tetap tidak mengulas segala sesuatu yang berkaitan dengan masukan (input) yang mempengaruhi, memberi bentuk dan mewarnai karakter proses politik itu. Suatu dimensi yang dengan cermat diulas oleh Dahl adalah kontradiksi antara otonomi dan pengendalian dalam suatu sistem demokrasi pluralis.

Menurut Dahl, kontradiksi antara otonomi dan pengendalian itu timbul justru oleh karena kehadiran organisasi-organisasi non-politik, terutama kelompok kepentingan dan kelompok penekan, sangat diperlukan bagi suatu sistem demokrasi liberal, yaitu sebagai faktor "saling kendali" (*mutual control*) dalam hubungan antara negara dan masyarakat. Di satu pihak, organisasi non-politik hanya mungkin memainkan peranannya sebagai pelengkap bagi partai politik jika pemegang kekuasaan memberikan otonomi kepada organisasi non-politik itu. Di lain pihak, otonomi yang tidak terkendali boleh jadi menimbulkan gejolak yang dapat mengancam stabilitas sistem politik (hal. 31).

Dengan demikian yang menjadi persoalan pokok adalah bagaimana menentukan batas kewenangan negara untuk mengendalikan organisasi-organisasi non-politik. Neo-Liberalisme memang merujuk pada keinginan

untuk menciptakan suasana kebebasan tanpa batas. Dan oleh karena itu, Dahl tidak memberikan pilihan-pilihan yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah agar otonomi politik tidak menimbulkan ledakan partisipasi. Cara-cara yang disarankannya, antara lain pemungutan suara, pemerataan sumberdaya dan pembatasan kontribusi dalam suatu kegiatan kampanye (hal. 170) sebenarnya kurang menjelaskan hubungan organik antara negara dan masyarakat.

Kelemahan yang tersirat dari tulisan Dahl itu menarik untuk dipelajari justru oleh karena ia memberikan ulasan yang terinci mengenai keburukan yang dapat terjadi setelah pemerintah memberikan otonomi kepada organisasi-organisasi kemasyarakatan. Menurut Dahl, beberapa persoalan yang mungkin menyertai otonomi itu, antara lain, adalah meningkatnya kesenjangan sumberdaya politik antar-organisasi, distorsi kebijakan pemerintah dan barangkali pula hal itu dapat merusakkan kesadaran bernegara (hal. 40-54).

Tanpa memberikan latar-belakang pembahasan dengan mengungkapkan substruktur sosial, ekonomi dan kultural, sebenarnya terlalu cepat untuk menarik kesimpulan seperti itu. Rusaknya kesadaran bernegara yang timbul karena pluralitas kepentingan yang tercermin dalam pluralitas organisasi, misalnya, sebagian besar hanya terjadi jika sesuatu organisasi non-politik itu digalang atas dasar sentimen primordial, regional maupun dasar-dasar parokialis lainnya. Sentimen primordial yang mewarnai dinamika politik, terutama menjelang pemilihan umum, di Belgia dan Inggris, misalnya, tidak timbul karena otonomi organisasi tetapi lebih disebabkan oleh perbedaan etnisitas yang diperkuat dengan segregasi pemukiman.

Kekurangjelian Dahl dalam melihat persoalan-persoalan seperti itu boleh jadi disebabkan oleh kekakuannya dalam menerapkan pendekatan institusional. Ini tentu bukan merupakan masalah besar seandainya Dahl, dan hingga tingkat tertentu juga Lijphart maupun Held dan Pollitt, melacak peranan ideologi dalam suatu dinamika politik. Atau sebagai pilihan lain, seperti dilakukan oleh Samuel P.

Huntington dalam *Political Order in Changing Societies*,⁵ jika pendekatan institusional itu ditelaah pula dengan menonjolkan dimensi-dimensi fungsional yang dimiliki oleh suatu institusi politik. Lagipula dengan melacak peranan ideologi dalam suatu telaah struktural fungsional, para pengkaji ilmu politik, meskipun tetap berpijak pada perspektif yang digunakan oleh Dahl, dapat memahami bukan hanya perubahan politik di negara-negara demokrasi liberal melainkan juga di negara-negara yang menganut paham sosialis-komunis.⁶

Pendek kata, masalah yang dilupakan oleh Dahl, Lijphart, maupun Held dan Pollitt adalah bagaimana ia mengungkap prakondisi dan proses demokrasi. Oleh sebab itu, buku yang ditulis oleh Barrington Moore, maupun tulisan Dankwart A. Rustow dan Kenneth A. Bollen⁷ merupakan pelengkap yang berharga bagi buku-buku yang direview ini. Moore, Rustow dan Bollen tidak hanya menelusuri bagaimana tingkat kesejahteraan ekonomi, struktur sosial, lingkungan internasional dan dimensi-dimensi kultural dapat mempengaruhi proses perkembangan politik. Mereka juga menjelaskan bagaimana suatu perubahan politik dapat terjadi tanpa menimbulkan ketidakstabilan politik yang berlebihan.

Betapapun terbatasnya daya-jangkauan pendekatan institusional dalam pengkajian ilmu politik, ia bukannya tidak bermanfaat. Tampilnya kembali pemerintahan sipil di negara-negara Amerika Latin, misalnya, boleh jadi hanya akan bertahan lama jika ia disertai pula oleh dasar-dasar konstitusional yang baru. Pertikaian antar-birokrasi mengenai anggaran pertahanan di Amerika Serikat pun tak jarang melahirkan gagasan tentang diperlukannya perumusan ulang dalam hubungan antara partai politik, perwakilan politik, Mahkamah Agung dan pemerintah. Bahkan di Uni Soviet, meskipun hampir dapat dipastikan bahwa ia tidak akan mengarah pada model demokrasi Barat, pengendalian atas supremasi birokrasi dan arogansi Politburo PKUS telah melahirkan tuntutan baru mengenai diciptakannya sistem politik yang lebih terbuka. Perubahan-perubahan yang mungkin terjadi di Amerika Latin, Amerika Serikat dan Uni Soviet itu, untuk sebagian dapat dijelaskan melalui analisa yang berpijak pada pendekatan institusional.

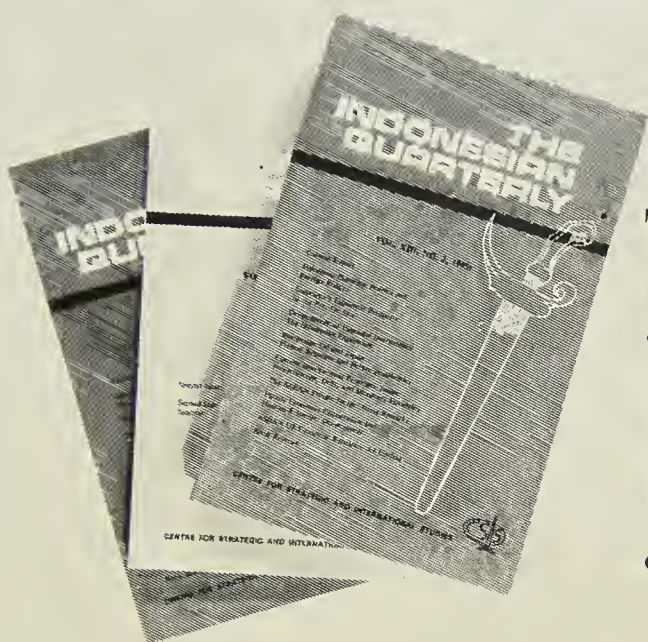
J. Kusnanto ANGGORO

⁵Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, 1968).

⁶Salah satu buku yang mengulas masalah ini ditulis oleh Nicos Poulantzas, *State, Power, Socialism* (London: New Left Books, 1980). Poulantzas, dalam bukunya itu, mengemukakan gagasan tentang "pluralisme sosialis" yang antara lain ditandai oleh pembentukan parlemen dan usaha-usaha untuk menciptakan sistem birokrasi yang lebih terbuka.

⁷Barrington Moore Jr., *The Social Origins of Dictatorships and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966); Dankwart A. Rustow, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2 (1970): hal. 337 dst.; dan Kenneth A. Bollen, "Political Democracy and the Timing of Development," *American Sociological Review*, Vol. 44, No. 4 (August 1979): hal. 572-587.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.